



HAL
open science

Recherches sur la notion de péréquation en droit public

Charley Darbousset

► **To cite this version:**

Charley Darbousset. Recherches sur la notion de péréquation en droit public. Droit. Université de La Rochelle, 2011. Français. NNT : 2011LAROD024 . tel-00688132

HAL Id: tel-00688132

<https://theses.hal.science/tel-00688132>

Submitted on 16 Apr 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE DE LA ROCHELLE

FACULTE DE DROIT

ÉCOLE DOCTORALE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE « PIERRE COUV RAT »
ED 88

CENTRE D'ETUDES JURIDIQUES ET POLITIQUES



RECHERCHES SUR LA NOTION DE PEREQUATION EN DROIT PUBLIC

Thèse pour le doctorat en droit
présentée et soutenue publiquement le 05 juillet 2011
par

Monsieur Charley DARBOUSSET

DIRECTEUR DE RECHERCHE

Bertrand FAURE

Professeur à l'Université de Nantes

SUFFRAGANTS

Claude FRADIN

Directeur du Pôle Ressources, Conseil général de la Charente-Maritime

Antoinette HASTINGS-MARCHADIER

Maître de conférences à l'Université de Nantes

Olivier NEGRIN

Professeur à l'Université Lumière-Lyon 2

Sébastien PLATON

Professeur à l'Université de La Rochelle

L'université de La Rochelle n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

J'adresse mes sincères remerciements à mon directeur de thèse, Monsieur Bertrand Faure, pour sa confiance, sa disponibilité, son soutien et ses conseils avisés tout au long de ce travail.

Je remercie également tous ceux qui, famille, amis et personnel administratif de l'Université de La Rochelle, m'ont accompagné et soutenu durant ces années de recherche.

« Quand j'ai vu ce que tant de grands hommes, en France, en Angleterre et en Allemagne, ont écrit avant moi, j'ai été dans l'admiration, mais je n'ai point perdu le courage ».

Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748.

RESUME ET MOTS-CLES – ABSTRACT AND KEYWORDS

Résumé en français

La péréquation française est devenue un enjeu fort des finances publiques locales. La croissance des moyens financiers et du nombre de dispositifs consacrés à la réduction des inégalités entre collectivités territoriales en est l'illustration. Malgré la mise en œuvre de péréquations nationales aux résultats encourageants, la cohérence et la complexité des mécanismes restent à parfaire. L'incapacité législative à contenir la péréquation dans un cadre stable et délimité n'est pas étrangère aux difficultés à appréhender la conciliation entre deux grands principes : la liberté et l'égalité. A ce titre, les grandes théories de la justice redistributive développées depuis le siècle des Lumières sont à considérer. Au contraire de la Loi fondamentale allemande, la Constitution française permet au législateur d'organiser très librement la solidarité inter-collectivités, d'autant que le juge constitutionnel, précurseur et gardien du droit à la péréquation, exerce en la matière, un contrôle incomplet au détriment de l'autonomie financière et fiscale des collectivités. A partir des fondements théoriques et positifs de la péréquation, un droit effectif et respectueux de l'autonomie locale reste à construire afin de corriger les insuffisances d'un système péréquateur récemment modifié par la réforme des lois de finances pour 2010 et 2011.

Mots-clés en français

Péréquation – Collectivités territoriales – Autonomie locale – Egalité – Solidarité

Abstract

The financial equalisation system in France has become crucial in the management of local authorities. By way of illustration, there is an ongoing growth of financial resources, systems and plans of action to reduce inequalities between local governments and districts. Despite the encouraging results in the national equalisation implementation, its consistency and complexity mechanisms are to be enhanced. The disability to define freedom and equality contains the legislator in the design of stable and defined framework for equalisation. As such, the theory on a uniform distribution raised since the Age of Enlightenment, is to be considered. Unlike the German laws and regulation, the legislator is free to set up rules of financial interdependency among local authorities in the French Constitution. The constitutional judge, precursor and equalisation decision-maker, supervise an insufficient control to the detriment of financial and fiscal autonomy of local authorities. From the basis of equalisation benefits, there are some evident difficulties surrounding the limit of this system in respect to the degree of local authority's financial autonomy. An operational review of both horizontal and vertical equalisation mechanisms, as well as the choice of redistribution criteria should be undertaken. The stakes are high to adjust and put right the shortcomings of the equalisation system, recently modified by a financial regulation reform for 2010 and 2011.

Keywords

Equalisation – Local authorities – Local self-government – Equality - Solidarity

SOMMAIRE

RESUME ET MOTS-CLES – ABSTRACT AND KEYWORDS	9
SOMMAIRE	11
LISTE DES ABREVIATIONS	13
INTRODUCTION	17
PARTIE I. L’ASSISE SOLIDE DE LA PEREQUATION DANS LES FINANCES LOCALES	49
TITRE I. DES FONDEMENTS DE LA PEREQUATION A SA CONSTITUTIONNALISATION	51
Chapitre I. Les fondements théoriques et positifs du droit à la péréquation	53
Chapitre II. Le juge constitutionnel : précurseur et gardien du droit à la péréquation	93
TITRE II. LES EFFORTS LEGISLATIFS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA PEREQUATION	131
Chapitre I. La péréquation : une réponse, parfois insuffisante, aux conséquences des inégalités locales	133
Chapitre II. Le rôle moteur des péréquations nationales	171
PARTIE II. LES INSUFFISANCES DU SYSTEME PEREQUATEUR ET LES CARENCES DU DROIT A LA PEREQUATION	221
TITRE I. LA PEREQUATION : UN CARREFOUR JURIDIQUE SOURCE DE COMPLEXITE	223
Chapitre I. Le lien paradoxal entre autonomie et péréquation	225
Chapitre II. L’incapacité législative à assurer un cadre péréquateur cohérent et stable	261
TITRE II. UNE EVOLUTION PEREQUATRICE A ENCADRER	303
Chapitre I. L’extension des péréquations à l’ensemble des échelons administratifs	305
Chapitre II. Un droit respectueux de l’autonomie financière et fiscale à construire	335
CONCLUSION GENERALE	389
BIBLIOGRAPHIE	393
TABLE DES MATIERES	407

LISTE DES ABREVIATIONS

AJDA.....	Actualité juridique Droit administratif
Al.....	Alinéa
APA.....	Allocation personnalisée d'autonomie
CC	Conseil constitutionnel
CE.....	Conseil d'Etat
Cf.....	<i>Confer</i> (conférer)
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CFL	Comité des finances locales
CGCT	Code général des collectivités locales
CGI.....	Code général des impôts
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
Coll.....	Collection
Cons.....	Considérant
CPER.....	Contrat de plan Etat-régions
CVAE.....	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCTRP.....	Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DDEC.....	Dotation d'équipement des collèges
DDHC	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
DDR	Dotation de développement rural
DDU	Dotation de développement urbain
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DFM.....	Dotation de fonctionnement minimale
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGD	Dotation générale de décentralisation
DGE.....	Dotation globale d'équipement
DGF	Dotation globale de fonctionnement
Dir.	Sous la direction de
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DNP.....	Dotation nationale de péréquation
Doct.....	Doctorat
DPU.....	Dotation de péréquation urbaine
DRES.....	Dotation régionale d'équipement scolaire
DSC	Dotation de solidarité communautaire
DSR	Dotation de solidarité rurale
DSUCS.....	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
Ed.	Edition
EPCI.....	Etablissement public de coopération
Et s.....	Et suivants
FCDR	Fonds de correction des déséquilibres régionaux

FCNA	Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires
FDPTP	Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle
FEADER	Fonds européen agricole de développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FEP	Fonds européen pour la pêche
FMDI	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
FNGIR	Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources
FNP	Fonds national de péréquation
FSE	Fonds social européen
FSRIF	Fonds de solidarité de la région Île-de-France
Hab.	Habitant
JO	Journal officiel
Ibid.	<i>Ibidem</i> (ouvrage ou article indiqué dans la précédente citation)
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
Op. cit.	<i>Opus citatum</i> (Œuvre citée)
Prés.	Président
PUF	Presses universitaires françaises
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
Rap.	Rapporteur
Réd.	Rédacteur
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de Droit administratif
RFDC	Revue française de Droit constitutionnel
RFP	Revue française de Finances publiques
RMA	Revenu minimum d'activité
RMI	Revenu minimum d'insertion
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TP	Taxe professionnelle
TSCA	Taxe spéciale sur les conventions d'assurance
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
VRTS	Versement représentatif de la taxe sur les salaires

INTRODUCTION

« Elle est incompréhensible car complexe et fluctuante pour beaucoup, elle est l'objet de bien des critiques et de toutes les convoitises. Mais elle reste largement méconnue »¹. Telle est la conclusion de Guy Gilbert suite à un des rares colloques sur la péréquation entre collectivités territoriales, en 1995. Quinze ans plus tard, elle est tout aussi incompréhensible, critiquée et convoitée mais elle est indéniablement plus connue.

La péréquation acquiert sa « notoriété » en quelques années alors que ses origines latines remontent à l'Empire romain. Appliquée à l'époque aux personnes physiques (contribuables fonciers), la notion est reprise en un sens identique par les révolutionnaires français pour rétablir les inégalités devant l'impôt². La péréquation est guidée par l'objectif d'égalité fiscale tant prônée par les philosophes des Lumières et les doctrines de la fin du dix-septième siècle et du dix-huitième siècle³ puis formulée dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen⁴. Outre l'instauration de la péréquation entre individus, la Révolution est le théâtre des prémices d'une péréquation entre collectivités territoriales, bien que le terme ne soit encore associé à ceux-ci. Ce n'est qu'après l'échec et la renonciation, en 1890 et 1914⁵, à une péréquation en faveur des contribuables fonciers que la péréquation inter-collectivités émerge au début du siècle qui marquera sa reconnaissance politique et juridique. Sous l'influence germanique, où l'essor d'une répartition plus juste entre entités locales s'effectue dès le début du vingtième siècle, les balbutiants fonds péréquateurs de l'hexagone se transforment en un instrument au service de l'égalité réelle et de la solidarité entre territoires dans la seconde partie du siècle.

¹ GILBERT Guy (dir.), « La péréquation financière entre les collectivités locales », *Actes du colloque international « A la recherche de la péréquation »*, Limoges, 12-13 octobre 1995, Paris, PUF, 1996, quatrième page de couverture.

² En l'occurrence, la contribution foncière.

³ V. CADET Félix, *Histoire de l'économie politique, Les Précurseurs de l'Économie politique : Boisguilbert, Vauban, Quesnay, Turgot*, Dix conférences faites à la Société industrielle de Reims, pendant l'hiver de 1867-1868, Reims, M. Gérard, 1869, 249 p. ; ROUSSEAU Jean-Jacques, *Discours sur l'économie politique*, Paris, J. Vrin, 2002, 224 p. ; MIRABEAU, Victor Riqueti (marquis de), *Théorie de l'impôt*, Aalen, Scienta Verloq, 1972, 312 p. ; QUESNAY François, *La physiocratie*, 2 vol., Paris, INED, 1958, 1005 p.. ; MONTESQUIEU, Charles-louis de Secondat (baron de la brède et de), *De l'Esprit des lois*, Paris, Flammarion, 2008, 1184 p. ; VOLTAIRE, *L'homme aux quarante écus*, Paris, Slatkine, 1968, 136 p. ; TOUZERY Mireille, *La réforme de la taille tarifée ou L'impôt sur le revenu*, Thèse de doct. : Histoire, Université de Paris, 1991, 618 p.

⁴ Article 1^{er} : « Tous les Hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit » et article 13 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés ».

⁵ La péréquation cadastrale de la Révolution est pratiquée jusqu'à la loi du 8 août 1890 qui partage l'impôt foncier en deux contributions : la contribution foncière des propriétés bâties et la contribution foncière des propriétés non bâties et transforme la première contribution en impôt de quotité. La méthode de la répartition est abandonnée pour la seconde, avec la loi du 29 mars 1914, qui marque la fin de la péréquation de l'impôt foncier.

La décision constitutionnelle du 6 mai 1991⁶, « pierre angulaire » de la construction juridique de la péréquation, marque l'avènement d'un droit constitutionnel consacré par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003⁷. En parallèle, nous assistons au cours de ces deux dernières décennies à une multiplication des péréquations et leur étendue à l'ensemble des relations financières et fiscales entre entités publiques. Sous l'effet de la décentralisation, la péréquation apparaît comme une contrepartie indispensable à la limitation des effets induits par le développement de l'autonomie locale. La péréquation représente aujourd'hui un enjeu local fort dont les réformes impactent l'ensemble des budgets publics, que ce soit celui de l'Etat, de l'Union européenne, des régions, des départements, des groupements de communes ou des communes. Ce faisant, il s'agit d'une notion aux contours flous dont l'étendue est souvent mésestimée. De fait, sa place dans les finances publiques françaises est régulièrement tronquée et la péréquation est devenue une notion au contenu « variable ».

1. PEREQUATION : UN TERME APPLIQUE A L'INDIVIDU AVANT D'ETRE « RESERVE » A LA COLLECTIVITE. Avant d'être utilisé à des fins d'égalité réelle en faveur des collectivités territoriales, la péréquation, sous son acception romaine et révolutionnaire, est guidée par un but d'égalité formelle. Influencés par les grandes théories fiscales du dix-huitième siècle, les révolutionnaires français perçoivent dans le concept romain de *peraequatio*, un moyen de répartir de manière plus juste la contribution foncière. Deux siècles d'échecs et de réformes inefficaces closent l'existence de la péréquation entre contribuables fonciers. En parallèle, l'exercice des premiers pouvoirs financiers décentralisés aboutit à l'instauration de fonds permettant aux communes les moins pourvues d'exercer les nouvelles compétences qui leur sont dévolues. Lors de leurs créations, ces fonds ne font pas suite à une volonté d'appliquer de grands fondements idéologiques et juridiques, tels que l'égalité réelle ou la solidarité, mais il s'agit des prémices d'une péréquation d'un tout autre genre, au service de l'équilibre territorial.

⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991 sur la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

⁷ Article 7 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République modifiant l'article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

1.1. De la péréquation cadastrale romaine à la péréquation cadastrale française. Un sens juridique et fiscal, un système basé sur une imposition foncière dont la teneur repose sur l'établissement d'un cadastre, la péréquation révolutionnaire reprend les grandes caractéristiques de la péréquation romaine. Les origines latines de la péréquation influent sur l'acceptation moderne du concept, sur sa définition, son champ d'application et le vocabulaire qui en découle.

Sous la République romaine, Servius Tullius⁸ décide l'établissement d'un cens. Ce recensement de tous les citoyens romains est suivi dans sa mise en œuvre et son fonctionnement de l'institution des fonctions de censeurs et de péréquateurs. Le long processus précédant l'institution des fonctions de péréquateurs dans la Rome antique, revêt un caractère hautement historique. La péréquation, instaurée sous la République romaine⁹, a pour but de rétablir une justice fiscale. Aujourd'hui encore, il s'agit d'un enjeu principal de la péréquation inter-collectivités, comme le souligne, par exemple, la Commission des Communautés Européennes en prêtant à la péréquation, l'objectif de permettre aux Etats « [d'exercer] une pression fiscale sensiblement comparable »¹⁰. La réforme servienne (en référence à Servius Tullius) impose à chaque citoyen, sous des peines sévères, de fournir aux censeurs¹¹, une déclaration détaillée contenant son nom, son âge, le nom de sa femme, le nombre, le sexe et l'âge de ses enfants, ses esclaves, et l'état de sa fortune mobilière et immobilière. A partir de cette opération, le peuple est divisé en six classes subdivisées en 193 centuries, d'après l'importance de la fortune. Il ne s'agit pas d'une simple déclaration fiscale, le cens a un caractère politique, civil et militaire. Il sert de base à l'état civil et politique de chaque personne, à l'exercice du droit de vote dans les

⁸ Servius Tullius est le sixième roi légendaire de la Rome antique. Il accède à la royauté en 579 avant Jésus-Christ et devient le premier souverain à accéder au pouvoir sans consultation populaire. Il meurt au pouvoir en 579 av. J-C.

⁹ La République romaine commence en 509 avant Jésus-Christ, à la chute de la Monarchie lorsque Tarquin le Superbe, un Étrusque, est chassé du pouvoir par l'aristocratie patricienne. La République romaine prend fin entre 44 avant Jésus-Christ, avec l'assassinat de Jules César, et 27 avant Jésus-Christ, au moment où Octave reçoit le titre d'Auguste.

¹⁰ V. ANASTOPOULOS Jean, « Finances publiques et fédéralisme », in *R.F.F.P.*, n°20, Paris, 1987, p. 10.

¹¹ Le censeur est un magistrat romain. Cicéron fait part d'une description générale de leurs fonctions (V. Cicéron, *De Legibus*, III, 3). La principale est le recensement quinquennal des citoyens romains. Ils inscrivent les nouveaux citoyens romains dans les registres de leur centurie et de leur tribu, passent en revue les chevaliers (la *recognicio equorum*) et dressent « l'album » sénatorial par la *lectio Senatium*. Leurs fonctions les amènent également à surveiller les mœurs. À cet effet, ils détiennent la *cura morum* qui leur permet de rayer de l'album sénatorial les sénateurs indignes, mais aussi de flétrir publiquement la réputation d'une personne par la *nota censoria*. Les censeurs ont un rôle d'administrateur de la fortune publique : ils surveillent les adjudications des affermages de la collecte des impôts aux sociétés de publicains ; ils attribuent les marchés de travaux publics d'investissement, tels que la construction des voies romaines ou l'entretien des biens publics.

assemblées, à l'aptitude aux fonctions de sénateurs, à l'assujettissement au service militaire et au paiement des impôts. Lors de l'établissement de l'Empire¹², la qualité de citoyen et les droits politiques, qui s'attachent au cens, perdent de leur importance. Le caractère du cens se transforme et il devient un instrument fiscal mis à la disposition de l'administration générale¹³ pour l'assiette et la répartition des impôts¹⁴. Le cens diffère du cadastre français, en ce qu'il n'a pas seulement pour objet d'établir la matrice servant de base à l'impôt foncier. Il sert aussi à la formation de la matrice de l'impôt mobilier. Pour cette raison, chaque contribuable doit faire sa déclaration au lieu du domicile familial. L'extension de l'Empire romain amène le pouvoir au recensement des nouveaux territoires conquis. Jules César fait entreprendre le mesurage de l'ensemble du territoire de l'Empire romain et Auguste décide d'achever cette œuvre l'année même de la naissance de Jésus-Christ. Pour effectuer sa déclaration au lieu de son domicile, Joseph se transporte, avec Marie, de Nazareth (ville de Galilée) où il réside, à Bethléem (en Judée), parce que Joseph est de la famille et de la patrie de David, comme en font état les versets de la Bible, tirés de Saint Luc :

« Factum est autem, in diebus illis, ut edictum a Caesare Augusto, ut describeretur universus orbis. Haec descriptio prima facta est praeside Syriae Quirino. Et ibant omnes, ut profiterentur, singuli in suam civitatem. Ascendit autem et Ioseph a Galilaea de civitate Nazareth in Iudaeam in civitatem David, quae vocatur Bethlehem, eo quod esset de domo et familia David, ut profiteretur cum Maria desponsata sibi, uxore praegnante »¹⁵.

Auguste fait également exécuter le premier recensement dans les Gaules, où l'impôt foncier et le système cadastral romain subsistent pour faire place bien plus tard, aux tailles. L'extension de l'Empire amène également la déconcentration des pouvoirs liés au cens. Les prérogatives immenses de procéder aux opérations du cens passent des rois aux consuls, et

¹² On date l'Empire romain à -27 avant J-C, lorsque le Sénat décerne à Octave le titre d'Auguste et lui remet les pleins pouvoirs.

¹³ Il n'existe pas d'administration fiscale spécifique, l'administration générale s'occupe du domaine fiscal.

¹⁴ A la suite de ces changements, la signification du « cens » prend durablement et définitivement un aspect fiscal et le terme est repris à diverses époques historiques pour désigner l'impôt foncier dû pour la terre. Au moyen-âge, il est dû pour la terre du seigneur que la personne exploite. Au XIXe siècle, le terme « cens » est l'équivalent de l'impôt direct et annuel payé par les citoyens ou les sujets du roi.

¹⁵ *Novum Testamentum, Evangelium secundum Lucam, 2.1 - 2.5 (Vulgata Clementina)*. Nous trouvons la traduction suivante dans le *Nouveau Testament de notre Seigneur Jésus-Christ* traduit sur la *Vulgate* par Isaac-Louis Lemaître de Sacy, (V. Firmin Didot Frères, p. 97, 1843) : « Vers ce temps là on publia un édit de César Auguste, pour faire un dénombrement des habitants de toute la terre. Ce fut le premier dénombrement qui se fit par Cyrinus, gouverneur de Syrie. Et comme tous allaient se faire enregistrer chacun dans sa ville, Joseph partit aussi de la ville de Nazareth qui est en Galilée, et vint en Judée à la ville de David ; pour se faire enregistrer, avec Marie son épouse, qui était grosse ».

de ceux-ci aux censeurs. La garantie contre les abus possibles du pouvoir exorbitant et discrétionnaire des censeurs consiste dans la brièveté¹⁶, la dualité (*bini sunt*) et le droit d'intercession ou d'opposition que l'un des deux censeurs peut faire aux décisions de son collègue¹⁷. La pratique montre certaines limites et il faut contenir les pouvoirs des censeurs. A cet effet, des péréquateurs sont nommés. Leur mission est d'effectuer une péréquation cadastrale, autrement dit de corriger toutes les erreurs volontaires ou involontaires commises par les censeurs soit entre les différentes communes, soit entre les contribuables d'une même commune. Il s'agit d'une « révision » des premières opérations faites par les censeurs dont l'objet est d'établir les bases de l'égalité proportionnelle de la répartition de l'impôt entre tous les contribuables. Les péréquateurs doivent corriger les abus d'influence des contribuables les plus puissants sur les censeurs. Ils ont aussi le pouvoir, au moyen de l'épibolé¹⁸, de corriger un genre de fraude qui consiste à céder à des pauvres, les terrains improductifs compris dans une même concession, en réservant pour eux, les terrains fertiles, tout en se partageant les impôts proportionnellement à l'étendue des terrains. Les péréquateurs contraignent les riches à reprendre ces impôts dont ils ont voulu se décharger au détriment de débiteurs pauvres et insolvables envers l'administration. Ce sont les codes Théodosien et Justinien, respectivement promulgués en 439 et 529, qui apportent les informations les plus riches concernant le rôle et les fonctions des censeurs et des péréquateurs¹⁹.

Comme le démontre Jean Florimond Gaston dans ses travaux intitulés *Du culte du Dieu Terme et de la limitation de la propriété chez les romains ; De la péréquation de l'impôt foncier*²⁰, les Révolutionnaires français reprennent le concept de péréquation cadastrale

¹⁶ Après 18 mois de mandat, ils président une grande cérémonie de purification (le *lustrum*) à la suite de laquelle ils abdiquent. La censure est la seule magistrature romaine qui n'autorise pas la réélection.

¹⁷ Le pouvoir des censeurs est absolu puisqu'aucun magistrat ne peut s'opposer à leurs décisions. Seul un autre censeur peut les annuler.

¹⁸ L'épibolé est « le droit accordé au fisc de réunir les fermages (*canones*) et les impôts (*tributa*) des terres stériles aliénées, aux fermages et aux impôts afférents aux terres fertiles conservées aux mains des détenteurs des biens patrimoniaux ou emphytéotiques provenant du fisc » (V. SERRIGNY Denis, *Droit public et administratif romain ou institutions politiques, administratives, économiques et sociales de l'Empire romain*, Tome 2, Paris, Aug. Durand, 1862, p. 56).

¹⁹ Le Codex théodosien (*Codex Theodosianus*) est un recueil de décisions impériales. Premier recueil officiel de ce genre réalisé sur ordre de l'empereur d'Orient Théodose II, il prescrit de rassembler dans un ouvrage les constitutions générales émises depuis le règne de Constantin Ier (*Codex Theodosianus*, Liber XIII, X, 8). Le Codex justinien (*Corpus Juris Civilis*) est la plus grande compilation de droit romain antique. Ce code est issu de l'ambition de Justinien Ier, Empereur romain d'Orient (*Corpus Juris Civilis*, Liber X, XXV, 1).

²⁰ FLORIMOND-GASTON Jean, *Du culte du Dieu Terme et de la limitation de la propriété chez les romains ; De la péréquation de l'impôt foncier*, Jourde, Université de Droit, 1886.

romaine, toujours en vue d'assurer une égalité formelle. Lorsque l'assemblée constituante, en 1791, institue la contribution foncière, aucun cadastre général n'existe. Seuls des éléments parsemés sont répertoriés, dont la qualité et l'âge varient, faute de précisions, de méthodes et de remises à jour. Des tentatives infructueuses ont lieu au cours des siècles précédents à partir de la fin du Moyen-âge et du règne de Charles V (1360-1384)²¹. A partir de la fin du dix-septième siècle, tous les pays européens essaient de réformer leurs systèmes fiscaux en y introduisant des cadastres, sans grande réussite pour la plupart, à l'instar de la France²². Le 21 novembre 1763, l'article 2 de la déclaration royale de Louis XV de Bourbon ordonne la confection d'un cadastre général des biens-fonds, y compris ceux de la couronne, des princes et des privilégiés²³. Il ne sera pas fait suite à cette déclaration. Seuls quelques plans sont relevés sous Louis XV et Louis XVI, malgré les efforts pour accélérer la confection du cadastre général, à l'image du projet « parcellaire » conçu par Turgot en 1775²⁴.

C'est dans ces conditions qu'à la Révolution, l'Assemblée constituante fait des contributions mobilière et foncière, les piliers de son nouveau système fiscal²⁵. Elles rapportent à elles deux, la presque totalité des recettes fiscales²⁶. La contribution foncière, créée par la loi du 23 novembre 1790, est assise sur le revenu net des biens-fonds, c'est-à-dire des propriétés bâties et non bâties, indépendamment des facultés personnelles des contribuables et « sans autres exceptions que celles déterminées (...) pour les besoins de

²¹ Le cadastre élaboré par Auguste en Gaule est le seul établi jusqu'au règne de Charles V. Celui-ci ordonne des « parcellaires » pour indiquer, avec détails, la situation des propriétés (V. RIGAUDIERE Albert (sous la direction), *De l'estime au cadastre en Europe : le Moyen-âge*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, colloque des 11, 12 et 13 juin 2003, 2006, 605 p.).

²² TOUZERY Mireille (sous la direction), *De l'estime au cadastre en Europe : l'époque moderne*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 2007, 625 p.

²³ V. ALIMENTO Antonella, « Le rêve de l'uniformité face à l'impôt : le projet du premier cadastre général en France », *Histoire et mesure*, VIII - N° 3/4 -, Université de Pise, 1993. L'auteur nous éclaire sur la création, en 1763, du premier cadastre français, sur les attitudes des administrateurs (contrôleurs généraux, intendants des finances, premiers commis, intendants provinciaux) vis-à-vis des développements techniques (cadastre géométrique et parcellaire, cadastre par masses de culture) et du problème de la sélection du personnel.

²⁴ V. VAISSIERE Marc, *Histoire du cadastre*, Del Monsénher, Millau, 2007, 250 p.

²⁵ V. MINORET Maurice, *La contribution mobilière et foncière pendant la Révolution*, Thèse de doct. : Droit public, Librairie A. Rousseau, Paris, 1900, 720 p. et ARDANT Gabriel, *Histoire de l'impôt*, tome 2, Fayard, Paris, 1972.

²⁶ Aux côtés de ces deux contributions existent deux autres impôts qui connaissent des fortunes diverses pendant la Révolution : la patente, créée le 2 mars 1791 et acquittée essentiellement par les commerçants car elle atteint les bénéficiaires du commerce et de l'industrie, et la contribution des portes et fenêtres, créée le 4 frimaire an VII qui repose sur le nombre des ouvertures des maisons censées indiquer les revenus de leurs occupants.

l'agriculture »²⁷. Elle est substituée aux anciennes impositions des vingtièmes et des tailles. L'évaluation des revenus des immeubles de la France sert de point de fixation au montant global de la contribution foncière car elle est conçue comme un impôt de répartition, un impôt dont on détermine le montant total avant de fixer son assiette et ses taux. Cette conception s'oppose à la démarche de l'impôt de quotité, dont on fixe en premier lieu, l'assiette et les taux²⁸. La répartition de l'impôt foncier, plus connue sous l'appellation de « péréquation de l'impôt foncier », n'est en réalité, pendant plus de cents ans, qu'une laborieuse tentative de « justice fiscale » dont les effets creusent les inégalités en raison du caractère quelque peu éternel de la répartition provisoire instituée par la loi du 1^{er} décembre 1790. Il s'en suit un vaste débat sur la péréquation dont on trouve écho, dans les dictionnaires de finances publiques, les travaux parlementaires et les encyclopédies de l'époque.

L'incapacité à établir un cadastre général et l'inefficience des pouvoirs publics à établir un équilibre entre contribuables au cours du dix-neuvième siècle ont raison de la péréquation cadastrale. En effet, le cadastre n'est entièrement terminé qu'en 1850 puis réorganisé par les décrets du 9 juin 1898 mais l'efficience de la péréquation ne s'améliore pas. Si lorsque l'ordre se rétablit dans la situation politique et financière après la Révolution et que l'on reconnaît la nécessité de dégrever la propriété foncière, et surtout d'établir entre les charges des différentes provinces, un équilibre, que le maintien des anciennes fixations des vingtièmes appliqués à la perception de l'impôt foncier ne permet pas ; les tentatives de réformes ne parviennent pas à concilier les réclamations des uns pour un fonctionnement plus juste et les réticences des autres contre la perte de leurs avantages acquis. Tout au long du dix-neuvième siècle, des rapports appuyés de statistiques en tous genres démontrent l'inégalité choquante de la répartition nommée « péréquation »²⁹ qui est de plus en plus développée par la doctrine³⁰ et les politiques³¹. Ce n'est pas s'en rappeler les

²⁷ BLOCH Camille, *Les contributions directes, Instruction, recueil de textes et notes*, Imprimerie nationale, n° 161, décret sur la contribution foncière du 23 novembre 1790, Paris, 1915.

²⁸ L'assiette et les taux déterminent par la suite le montant prélevé.

²⁹ Les enquêtes se multiplient dans la seconde moitié du 19^e siècle avec les rapports de 1854, 1862, 1874 et 1883. L'évaluation du revenu des propriétés non bâties faite par l'administration en vertu de la loi du 9 août 1879, terminée en 1883, montre que le taux moyen de l'impôt foncier s'élève à 4,49 % du revenu. Ainsi la Corse est taxée à 0,95 %, l'Aude à 2,50 %, la Haute-Savoie à 2,58 %; tandis que l'Eure paie 6,11 %, la Charente 6,26 %, la Lozère 6,80 %, les Hautes-Alpes 7,21 % (V. TROUSSET Jules (sous la direction de), *Nouveau Dictionnaire encyclopédique Universel illustré*, Quatrième volume, Paris, A.-Char, fin 19^e siècle). Le défaut de proportion existe aussi entre les arrondissements et les communes d'un même département. Le taux effectif peut varier d'une commune à une autre de 0,73 % à 35,50 % (V. BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, LASSALE Jean-Pierre, *Finances Publiques*, 10^e édition, Paris, LGDJ, 2010, 1030 p.).

³⁰ V. LEROY-BEAULIEU Paul, *Traité de la science des finances*, 2 tomes, Paris, Guillaumin, 1877, 1474 p.

difficultés actuelles à réformer le système péréquateur entre collectivités. La rénovation se heurte à la pression des élus locaux qui brandissent, selon les positions de leurs collectivités, soit le principe d'égalité pour invoquer une répartition plus juste, soit le principe d'autonomie financière et fiscale pour défendre la pleine utilisation de leurs ressources. La péréquation cadastrale de la Révolution est pratiquée jusqu'à la loi du 8 août 1890 qui partage l'impôt foncier en deux contributions : la contribution foncière des propriétés bâties et la contribution foncière des propriétés non bâties et qui transforme la première contribution en impôt de quotité. La méthode de la répartition est abandonnée pour la seconde, avec la loi du 29 mars 1914, qui marque la fin de la péréquation de l'impôt foncier.

Il résulte de l'inspiration romaine, un emprunt de la notion fiscale de *peraequatio* (« péréquation »). Les termes qui lui sont proches (*peraequo* et *peraequator*), bien que transposés en français par la doctrine (« péréquer » et « péréquateur »), ne sont pas [encore] intégrés dans les dictionnaires français classiques.

Le terme *peraequatio* existe avant la mise en place du cens et de la péréquation cadastrale romaine. Il désigne communément une « égalité parfaite », mais sa signification prend un caractère définitivement fiscal après la restriction du cens au seul domaine fiscal. En latin, le terme *peraequatio* se rattache au verbe *peraequo*, au nom commun *peraequator* et à l'adverbe *aeque* qui signifient respectivement « égaliser parfaitement » ; « celui qui égalise parfaitement » et « avec une égalité parfaite ». Ces termes marquent le renforcement du sens des mots dont ils proviennent et auxquels le préfixe (-per) est ajouté. Nous retrouvons ainsi dans les dictionnaires latins, le verbe *aequo* (égaliser), l'adverbe *aeque* (également) et les noms communs *aequator* (contrôleur) et *aequatio* (égalité).

La doctrine moderne axée sur le thème de nos recherches, utilise fréquemment les adjectifs « péréquateur » ou « péréquatrice ». Les nombreux rapports, articles ou ouvrages de Guy Gilbert et Alain Guengant en témoignent³², tout comme l'ouvrage de Jacques Blanc sur *Les péréquations dans les finances locales*³³. Les institutions françaises, comme le

³¹ V. SAY Léon (sous la direction), *Dictionnaire des Finances*, Tome II, Paris, Berger-Levrault, 1894, 845 p.

³² V. GILBERT Guy et GUENGANT Alain, « Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'Etat aux communes », *Économie et statistique*, n° 373, Paris, 2004, p. 81 à 108.

³³ L'auteur développe par exemple l'existence de mécanismes « aux effets péréquateurs latents » (V. BLANC Jacques, *Les péréquations dans les finances locales*, Paris, Collection Systèmes, LGDJ, 1996, 135 p.).

Sénat, l'emploie également³⁴. Dans la Rome antique, si le terme *peraequator* est utilisé comme un nom commun, pour désigner la personne qui procède à une égalisation, la doctrine emploie « péréquateur » comme un adjectif afin de définir le caractère d'une répartition financière : « des dispositifs péréquateurs ». Le verbe « péréquer » est plus accessoirement utilisé mais quelques auteurs l'ont intégré dans leur vocabulaire. Patrice Raymond, dont la thèse est consacrée au concept de solidarité dans les finances locales³⁵, souligne, par exemple, dans son article relatif à « La nécessaire péréquation », qu'il serait préférable « de péréquer mieux [...] plutôt que de péréquer plus »³⁶. Le verbe « péréquater » est utilisé en Belgique mais reste très contesté, de par la transposition latine dont il émane car le verbe « péréquer » est davantage en accord avec les règles grammaticales. Aucune raison ne justifie l'emploi du verbe « péréquater » en français ; tous les verbes issus d'un nom commun se terminant par le suffixe « -ation » sont des verbes du premier groupe dont la terminologie est « -er » et non « -ater ». Par exemple, les verbes « administrer », « agiter » ou encore « régulariser » émanent des noms communs « administration », « agitation » et « régularisation »³⁷.

Le mot péréquation est employé dans d'autres domaines que celui de la fiscalité et des finances locales, où il n'est d'ailleurs que très peu défini. La huitième édition du dictionnaire de l'Académie française donne la définition suivante de la péréquation : « Égalité, répartition égale »³⁸ et le dictionnaire du Grand Larousse la définit comme une « répartition des charges, des impôts, etc., tendant à une égalité »³⁹.

³⁴ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 212 à la suite d'une mission effectuée en Nouvelle-Calédonie du 2 au 16 septembre 1996*, Roland du Luart, Paris, Sénat, 1996-1997, 35 p. ; Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 40 sur la péréquation interdépartementale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, 148 p. ; Commission des Affaires économiques et du Plan, Délégation du Sénat pour l'aménagement et le développement durable du territoire et Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 342 sur la péréquation en faveur des régions : vers une nouvelle égalité territoriale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, 70 p.

³⁵ RAYMOND Patrice, *Solidarité et finances locales*, Thèse doct. : droit public : Université de Paris II, 1996, 612 p.

³⁶ RAYMOND Patrice, « L'autonomie financière des collectivités locales et le Conseil constitutionnel », *Revue française de finances publiques*, n° 81, Paris, 2003, p. 43 à 72.

³⁷ Dictionnaire latin - français de GAFFIOT Félix (Librairie Hachette, 1937).

³⁸ La huitième édition du dictionnaire de l'Académie française est élaborée entre 1932 et 1935. La neuvième édition est actuellement en cours d'élaboration et une grande partie (de la lettre A au mot « promesse ») est déjà publiée au Journal Officiel.

³⁹ Dictionnaire, Grand Larousse, 101e édition, 2006.

Alors que les romains utilisent le terme *peraequatio* dans un sens général avant de lui attribuer un sens avant tout fiscal. Au cours du vingtième siècle, nous constatons une évolution inverse avec une extension de son application à de nombreux domaines. Les textes législatifs, les recueils de jurisprudence et la doctrine emploient, par exemple, la notion de « péréquation » en matière de droit de la fonction publique, pour les notes attribuées lors des concours administratifs⁴⁰. Ce système de notations consiste, après l'évaluation des épreuves écrites ou orales, à harmoniser l'écart des notes attribuées par les différents correcteurs ou groupes d'examineurs. Les notes sont modifiées de manière à ce que les moyennes des correcteurs soient plus proches les unes des autres, en agissant sur l'écart type : « Le jury peut, si nécessaire, et pour toute épreuve, se constituer en groupes d'examineurs. Toutefois, afin d'assurer l'égalité de notation des candidats, le jury opère, s'il y a lieu, la péréquation des notes attribuées par chaque groupe d'examineurs et procède à la délibération finale »⁴¹. Hormis la péréquation des notes, les autres utilisations de la notion se limitent à un champ financier ou fiscal. Ainsi, il existe une multitude de fonds de péréquation destinés à divers bénéficiaires : le Fonds national de péréquation et d'action professionnelle des chambres d'agriculture⁴² ; le Fonds cynégétique national assurant une péréquation entre les fédérations des chasseurs en fonction de leurs ressources et de leurs charges⁴³ ; le Fonds national de péréquation qui gère les excédents financiers dont peuvent disposer les organismes collecteurs paritaires agréés gérant les contributions des employeurs au financement⁴⁴. Diverses péréquations sont également prévues par le droit français : une péréquation géographique des prix dans l'accès aux services des télécommunications et à l'énergie⁴⁵ ; une péréquation des pensions civiles et militaires⁴⁶ ;

⁴⁰ Article 20 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale.

⁴¹ Article R1652-308 du Code de la santé publique.

⁴² Article L141-4 du Code forestier.

⁴³ Article L421-14 et L421-16 du Code de l'environnement ; article L435-5 modifié par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 (ce dernier organise une péréquation similaire pour les fédérations de la pêche et de la protection du milieu aquatique).

⁴⁴ Article L6332-18 du Code du travail.

⁴⁵ Le terme n'est pas utilisé dans l'article L35-1 du Code des postes et des communications électroniques : « Le service universel est fourni dans des conditions tarifaires et techniques prenant en compte les difficultés particulières rencontrées dans l'accès au service téléphonique par certaines catégories de personnes, en raison notamment de leur niveau de revenu et en proscrivant toute discrimination fondée sur la localisation géographique de l'utilisateur », mais on le retrouve dans les articles s'y référant : « Le coût net des obligations tarifaires correspondant aux obligations de péréquation géographique est la somme des coûts nets pertinents dans les zones non rentables, c'est-à-dire les zones qui, en raison des coûts élevés de fonctionnement et d'investissement du réseau local et de l'obligation de fournir à tous un service téléphonique de qualité à un prix abordable, ne seraient pas desservies par un opérateur agissant dans les conditions du marché » (article R20-33). La péréquation tarifaire relative à l'accès aux énergies est fondée sur des bases identiques.

une péréquation des ressources des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes⁴⁷ ; une péréquation des charges résultant des prestations d'allocations familiales⁴⁸. La neuvième édition du dictionnaire de l'Académie française intègre ce développement du terme⁴⁹. Elle précise, outre l'emprunt du mot au latin, l'utilisation de trois sens différents : un sens administratif : « réajustement des traitements, des pensions en fonction du coût de la vie » ; un sens économique : « politique consistant à limiter les écarts de prix entre marchandises comparables, quelques soient leur origine et leur coût de revient » et un sens fiscal : « répartition équitable de certains impôts ou charges, destinée à favoriser l'égalité entre les citoyens ». Il est précisé qu'il existe particulièrement un sens spécial pour qualifier un « système assurant la redistribution de certaines ressources entre les collectivités territoriales ».

1.2. L'acceptation de la notion de péréquation inter-collectivités et ses prémices. La reconnaissance de l'égalité fiscale à l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et la création des communes et des départements à la Révolution sont aussitôt suivies des premiers fonds de péréquation en faveur des collectivités territoriales. L'histoire de la péréquation permet d'expliquer le passage de son application des individus-contribuables aux collectivités locales car l'égalité fiscale visée par la péréquation a toujours eu un lien avec les territoires. Sous l'Empire romain, les péréquateurs ont pour mission, comme nous l'avons précisé, d'effectuer une péréquation cadastrale, qui consiste à corriger toutes les erreurs volontaires ou involontaires commises par les censeurs soit entre les différentes communes, soit entre les contribuables d'une même commune. La péréquation cadastrale révolutionnaire a pour objectif de dégrever la propriété foncière, et surtout d'établir un équilibre entre les charges des différentes provinces. Les compétences et le pouvoir fiscal confiés aux départements et aux communes créent un besoin de correction afin que la décentralisation nouvelle ne forme pas des inégalités trop marquées entre citoyens-contribuables. L'objectif de cette correction est, à l'instar des péréquations romaines et révolutionnaires, d'assurer *in fine* une égalité territoriale aux individus.

⁴⁶ Loi n° 48-1450 du 20 septembre 1948 à l'origine du mécanisme dit « de péréquation automatique ». La péréquation se concrétise par les revalorisations générales liées à la politique salariale menée dans la fonction publique et les revalorisations ciblées tenant à l'application aux pensionnés des mesures de revalorisation de carrière consenties sous forme indiciaire à certaines catégories d'actifs (V. Cour des comptes, *Les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat*, Chapitre VII, avril 2003, p. 111 à 130).

⁴⁷ Article R122-17 du Code de la voirie routière.

⁴⁸ Article 2331 du Code civil.

⁴⁹ Dictionnaire disponible le 10 décembre 2010 sur : <http://atilf.atilf.fr/academie9.htm>.

Préalablement à l'analyse des prémices de cette péréquation entre collectivités publiques, nous jugeons opportun d'aborder les principales caractéristiques permettant de cerner la notion et son champ d'application.

Une répartition financière s'assimile à une péréquation si elle a pour conséquence de réduire les inégalités. Encore faut-il déterminer la nature de ces inégalités et être en mesure de les évaluer. Nombreuses conceptions de la doctrine distinguent la péréquation d'une simple répartition au travers du but poursuivi explicitement par le législateur, oubliant ainsi que la péréquation est définie, avant toute chose, par les impacts financiers qui découlent d'une répartition entre collectivités publiques.

Lorsque le législateur souhaite mettre en place des répartitions, en vue d'obtenir des effets redistributifs, telles que la dotation globale de fonctionnement, il fait immédiatement référence à la notion de « péréquation ». Le législateur ne crée pas une telle répartition, sans évaluer au préalable les impacts futurs de sa mesure mais rien ne lui certifie par avance l'accomplissement du but poursuivi. L'impossibilité d'évaluer les disparités territoriales avec exactitude et celle d'effectuer une répartition en fonction de l'ensemble de la richesse des collectivités représentent un frein à toute prédiction. Nul ne doute que le législateur est convaincu d'obtenir des résultats positifs et que la répartition mise en place, faute d'obtenir les résultats escomptés, obtiendra une réduction des inégalités, aussi minime soit-elle. Nul ne doute, à l'inverse, que le législateur puisse mettre en place des dispositifs financiers, dans un but tout autre que celui de réduire les inégalités et que ceux-ci, du fait de leur conception, favorisent les collectivités les moins « aisées »⁵⁰.

Ces hypothèses appellent à un éclaircissement de la notion de péréquation : soit cette dernière s'identifie à travers l'objectif poursuivi lors de la création d'une répartition entre collectivités ; soit elle s'interprète en fonction des résultats obtenus par cette répartition entre collectivités, soit enfin elle doit recueillir les deux conditions cumulativement. Les institutions publiques définissent régulièrement la péréquation à partir des objectifs auxquels elle concourt, et qui s'insèrent dans une vision plus politique et/ou idéologique, en étant axés sur une plus grande égalité en termes d'imposition et d'accès aux services publics locaux. La montée en puissance des débats relatifs aux objectifs de la péréquation, l'intérêt que les élus locaux lui portent, aussi bien pour réclamer son développement que

⁵⁰ Il s'agit par exemple du compte d'avances aux collectivités locales avec le versement, chaque mois, par douzième provisoire, du montant des rôles émis l'année précédente, avant le vote du budget, puis du produit voté.

pour en faire sa critique, aboutissent à une confusion entre la volonté de péréquer et la péréquation. Mais, il s'agit d'objectifs auxquels la péréquation doit concourir et non des caractéristiques qui définissent son champ d'application dans les finances publiques locales⁵¹.

Un retour sur la notion générale de péréquation et sur sa racine étymologique démontre l'indissociabilité entre la péréquation et les résultats correcteurs d'inégalités d'une répartition. Rappelons que le terme « péréquation » vient des locutions latines *peraequare* et *peraequatio* qui signifient respectivement « égaliser » et « répartition égale de l'impôt » et que nos dictionnaires contemporains définissent la péréquation comme une « répartition équitable de certains impôts ou charges, destinée à favoriser l'égalité entre les citoyens »⁵². Dans les deux cas, la péréquation n'a aucun objectif précis si ce n'est celui qui la définit : l'égalisation ou la réduction d'inégalités. Dans le premier cas, *peraequare* fait référence à un changement de situation. Le fait d'égaliser exprime le passage d'une inégalité donnée à une stricte égalité. Dans le second cas, « péréquation » a une conception plus large qui fait référence au passage d'une inégalité donnée à une inégalité moindre. Ceci étant, il faut envisager en cette inégalité moindre, la possibilité d'une stricte égalisation. La notion de péréquation n'est donc pas à assimiler à la volonté d'égaliser, mais aux conséquences d'une répartition financière ou fiscale.

Ce raisonnement appelle à deux conclusions. D'une part, les répartitions effectuées dans le but de réduire les inégalités et qui ne parviennent pas aux impacts escomptés, ne sont pas des péréquations. D'autre part, toutes les répartitions qui aboutissent à la réduction des inégalités, y compris celles pour lesquelles le législateur n'a pas volonté à parvenir à un résultat redistributif sont des péréquations. Jacques Blanc, sans s'attacher aux aspects théoriques de la péréquation, qualifie ces répartitions de dispositifs aux « effets péréquateurs latents ». L'auteur les assimile à une forme de péréquation qui naît de « l'existence de mécanismes issus d'un certain type de relations financières entre le pouvoir central et les budgets locaux »⁵³. Par exemple, l'avancement par douzième provisoire du

⁵¹ Comme nous l'étudierons par la suite, Robert Hertzog avance, par exemple, que la péréquation « vise à assurer une certaine égalité des administrés et des usagers des services publics, en permettant à toutes les collectivités, quelles que fussent les situations locales, d'assurer un minimum de prestations à la population », alors que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pense que l'objectif doit être d'offrir « des services de niveaux en général similaires pour des niveaux de fiscalité similaires ».

⁵² Neuvième édition du dictionnaire de l'Académie française (disponible le 10 décembre 2010 sur : <http://atilf.atilf.fr/academie9.htm>).

⁵³ BLANC Jacques, *Les péréquations dans les finances locales*, LGDJ, Paris, 1996, p. 12.

produit des impôts locaux est une péréquation. L'Etat exige en contrepartie de cet avancement aux collectivités, le dépôt au Trésor de leurs fonds disponibles. En garantissant le versement de l'intégralité du montant des recettes fiscales directes, l'Etat procède à une péréquation puisqu'il existe « une corrélation entre les défaillances des contribuables et l'atonie de la conjoncture économique et sociale de la collectivité où ils résident »⁵⁴. La doctrine a pour habitude de qualifier de péréquation « invisible », les dispositifs pour lesquels le législateur n'exprime pas explicitement une volonté de réduire les disparités ou les dispositifs dont l'objet premier n'est pas lié aux inégalités. En règle générale, les évaluations de la péréquation ne prennent pas en compte ce type de péréquation et se limitent à la péréquation « visible »⁵⁵. La péréquation « invisible » se manifeste principalement par des procédures de cofinancement, la prise en charge d'un service ou d'une fonction par un niveau d'administration supérieur, la prise en charge par l'Etat d'une fraction croissante des impôts locaux et les effets de trésorerie.

Le cas inverse d'une volonté de péréquer sans résultats correcteurs ne s'étant, à notre connaissance, jamais produit, la doctrine ne s'est pas prononcée sur le sujet. Néanmoins, le lien établi par le Sénat et repris par Alain Guengant, entre les mécanismes financiers qui accentuent les disparités territoriales⁵⁶ et la notion de péréquation, démontre tout l'antagonisme qu'il peut exister entre les deux. Ils sont qualifiés de transferts « contre-péréquateurs »⁵⁷.

Les résultats d'une répartition s'évaluent en fonction des « ressources disponibles » des collectivités, avant et après application de la répartition. En théorie le principe est simple. En pratique, sa stricte application est hors de portée. Il existe toutes sortes d'inégalités entre collectivités : les inégalités de richesse, de charges, de ressources, de besoins, de potentiels fiscaux ou financiers, les inégalités entre les habitants des collectivités (inégalités d'accès

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ V. GUENGANT Alain, GILBERT Guy, « Evaluation du dispositif de péréquation financière entre les communes, les départements et les régions », *Territoires 2020*, 2ème trim. 2004, n° 10, Paris, Territoires 2020, p. 19 à 28.

⁵⁶ Nous entendons là, des mécanismes prévus dans un tout autre but que la réduction des inégalités mais qui ont, à l'inverse des dispositifs « aux effets péréquateurs latents », des « effets contre-péréquateurs latents ».

⁵⁷ Mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, *Rapport d'information n° 447*, 2 Tomes, Michel Mercier, Paris, Sénat, 1999-2000, p. 575 ; GUENGANT Alain, « Évaluation de la performance péréquatrice des concours de l'Etat aux communes », *Économie et statistiques*, n° 373, Paris, INSEE, 2004, p. 81.

aux services publics locaux, inégalités de pression fiscale...), les inégalités issues des transferts de l'Etat...

La nature des inégalités revêt un caractère déterminant dans la définition de la « péréquation entre collectivités territoriales ». Si dans une politique générale d'aménagement du territoire, l'ensemble des dispositifs de péréquation a vocation à réduire un maximum d'inégalités, chacun de ces mécanismes ne peut réussir, à lui seul, à corriger toutes les disparités mentionnées. Le budget des collectivités locales se découpe en deux catégories, d'une part, les recettes et d'autre part, les dépenses. Il nous apparaît logique d'aborder les inégalités à partir de ses deux composantes et de soustraire les secondes aux premières puisque c'est ainsi que l'équilibre financier est obtenu. Ce dernier pourrait servir de mesure s'il ne tenait compte des politiques mises en œuvre par les élus. Le respect de l'autonomie financière et fiscale impose que les modes de gestion des élus locaux soient exclus du calcul des inégalités. Ceci implique que les ressources soient calculées à partir d'un potentiel et que les charges soient calculées à raison de celles qui sont obligatoires et de l'importance de l'effort que doit consentir une collectivité par rapport à ses homologues pour parvenir aux mêmes résultats. Cette méthodologie permet de définir les ressources libres, ou ressources disponibles, dont disposent les assemblées locales pour mener leurs politiques publiques. En d'autres termes, il s'agit de déterminer les inégalités de « pouvoir d'achat » des collectivités. La réduction d'une seule des inégalités précédemment mentionnées n'assure pas automatiquement une diminution des disparités de ressources disponibles entre les collectivités. Elle peut même contribuer au contraire. Par hypothèse, la correction des inégalités de potentiel fiscal peut accroître les inégalités de ressources disponibles dès lors que les collectivités, qui ont un fort potentiel fiscal, se trouvent, pour de multiples raisons (charges plus élevées, ressources non fiscales plus faibles...), dans des situations budgétaires moins confortables que les collectivités aux potentiels fiscaux plus modestes. Dans cette hypothèse, un dispositif de correction du potentiel fiscal ne serait pas une « péréquation entre collectivités ». Les évaluations les plus abouties sur les résultats des répartitions financières et fiscales s'appuient sur la notion de ressources disponibles. C'est un fondement de la méthodologie développée par Alain Guengant et Guy Gilbert⁵⁸. Le rapport du Sénat présenté en 2003 sur la péréquation interrégionale, fait référence à la

⁵⁸ GUENGANT Alain, GILBERT Guy, « Evaluation du dispositif de péréquation financière entre les communes, les départements et les régions », *Territoires 2020*, 2ème trim. 2004, n° 10, Paris, Territoires 2020, p. 19 à 28 ; GUENGANT Alain, GILBERT Gilbert, « Evaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'Etat aux communes », *Economie et statistiques*, n° 373, Paris, INSEE, 2004, p. 81 à 108 ; Direction générale des collectivités locales, *Indicateurs de performance de la péréquation entre collectivités territoriales : actualisation 2002-2006*, Guy Gilbert et Alain Guengant, Paris, Ministère de l'Intérieur, 2008, 21 p.

« nécessité de mesurer à la fois les inégalités de ressources et de charges » et d'évaluer « la marge de manœuvre laissée à chaque [collectivité] de pratiquer sa propre politique » en mesurant « la part de ressources dont elle dispose après déduction des charges qui lui sont imposées par la loi ». Cette conception du Sénat se base aussi sur des ressources disponibles mais le potentiel de ressources étant tronqué (absence de nombreux transferts financiers et des ressources propres hors fiscalité) et l'indice de coût reposant sur une moyenne nationale (et par conséquent sur un coût moyen des politiques mises en œuvre), les résultats ne sont pas exploitables en l'état⁵⁹. Alain Guengant et Guy Gilbert sont régulièrement mis à contribution pour évaluer les performances des péréquations. Au cours de travaux scientifiques remarquables et approfondis, qui reposent sur une argumentation solide à laquelle nous adhérons, les auteurs utilisent « le potentiel fiscal réel par habitant [...] corrigé ensuite des charges unitaires » pour mesurer les ressources disponibles⁶⁰. La méthode de calcul du potentiel fiscal présent dans la législation⁶¹ ne permettant pas « une mesure totalement fiable de la richesse fiscale nominale ». Ils souhaitent une mesure complète de la capacité locale de mobilisation des ressources en prenant en compte l'ensemble des recettes propres, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Théoriquement, ils précisent que l'indice de charges par habitant doit tenir compte « des disparités territoriales de coût d'usage des services publics locaux » pour déterminer exactement les chances des collectivités de parvenir aux mêmes résultats en consentant les mêmes efforts. Ce faisant, les auteurs se rendent à l'évidence que, d'une part, la mesure de la capacité locale de mobilisation des ressources est inaccessible, et d'autre part, que les disparités locales de coût d'usage des services publics locaux ne sont pas observables. L'évaluation de la performance de la péréquation communale est la plus inaccessible, en raison du nombre élevé de communes françaises (36 682 communes au 1^{er} janvier 2009) et de groupements intercommunaux (2 573 communautés de communes au 1^{er} janvier 2007⁶²) et des péréquations locales, dont les modalités varient d'un département ou

⁵⁹ Il ressort notamment une différence de « pouvoir d'achat » des régions variant de 1 à 40 pour le moins contestable (V. supra).

⁶⁰ GUENGANT Alain, GILBERT Guy, « Evaluation du dispositif de péréquation financière entre les communes, les départements et les régions » ; « Evaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'Etat aux communes », et « Indicateurs de performance de la péréquation entre collectivités territoriales : actualisation 2002-2006 », op cit.

⁶¹ Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979.

⁶² Ces communautés regroupent 33 327 communes et plus de 52 millions d'habitants (Source : DGCL, 1^{er} janvier 2007).

d'un EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) à l'autre⁶³. Nos recherches se limiteront aux données économiques observées pour qualifier [ou non] une répartition de péréquation, l'objet de nos travaux ne relevant pas de ce domaine.

Le manque de données économiques précises sur le pouvoir d'achat des collectivités ne nous empêchent pas de conclure à l'application de la notion de péréquation à un dispositif en place, car l'avantage procuré aux collectivités dont les ressources libres sont faibles est souvent suffisamment significatif. Par exemple, une répartition qui avantage les collectivités « rurales », telle que la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, est, sans conteste, une péréquation, tant la proportion de ces collectivités à avoir des ressources disponibles faibles est importante.

A partir de la reconnaissance des entités locales⁶⁴ et du principe d'égalité⁶⁵, la péréquation dispose d'un socle pour son développement. Un premier fonds de péréquation reversé aux communes, est créé par la loi du 22 juillet 1791, à partir d'une partie du produit des amendes de police. Il est suivi de la mise en place du fonds sur la redevance des mines en 1860⁶⁶ ; du fonds des contributions indirectes (redistribué au prorata de la consommation d'alcool) en 1918⁶⁷ ; du fonds du chiffre d'affaires (attribué proportionnellement à la population) et du fonds des automobiles (réparti en fonction de la longueur de voirie) en 1920⁶⁸. Tous ces dispositifs avantagent les communes rurales et les départements pauvres. Les critères de la consommation d'alcool ou de la longueur de voirie leur sont favorables.

⁶³ Les principes des dotations de solidarité sont déterminés, dans le cadre fixé par la loi, par les conseils communautaires des EPCI.

⁶⁴ La création des entités locales est soumise au préalable à un découpage soigneux du territoire. Le découpage communal est plus simple que celui des départements, puisqu'il existe une base en la présence des paroisses. La loi du 14 décembre 1789 créant les communes, reprend des limites identiques à celles des paroisses (hormis pour les plus petites paroisses et les paroisses urbaines). Concernant les départements, la démarche est plus complexe, la totalité du travail devant être faite. Avant même la Révolution, plusieurs projets de réorganisation du territoire français sont formulés par d'illustres hommes tels que Mirabeau, Turgot, Necker ou encore Voltaire. Le 22 mars 1790, l'Assemblée nationale décrète la division du Royaume en 83 départements. Au terme de nombreuses révisions, modifications et critiques du projet initialement proposé le 29 septembre 1789 ; le second Comité de Constitution, principal artisan de ce découpage, parvient à faire adopter à l'Assemblée nationale son projet créant les départements. La Constitution de l'An III (1795) marque son attachement à ce découpage du territoire en l'inscrivant aux articles 3 à 7 du titre premier de la Constitution.

⁶⁵ En 1789, le principe de l'égalité devant l'impôt, se matérialise par deux techniques fiscales réclamées par les cahiers de doléances : l'universalité et la proportionnalité.

⁶⁶ Loi du 8 avril 1860.

⁶⁷ Loi du 22 février 1918.

⁶⁸ Loi du 25 juin 1920.

Économiquement moins performantes, ces collectivités sont avantagées par la redistribution, au prorata de la population, du prélèvement sur le chiffre d'affaires des entreprises. Le fonds basé sur la taxe sur le chiffre d'affaires se transforme, dès 1942, en un fonds national de péréquation de plus en plus performant dans la réduction des inégalités. Ce changement marque le départ d'une longue évolution accompagnée d'une prise de conscience du besoin de péréquer. Une taxe locale sur le chiffre d'affaires est perçue au bénéfice des communes qui renoncent à l'octroi⁶⁹ et le dixième du produit de cette taxe alimente un fonds national de péréquation, chargé d'assurer, aux collectivités peu dotées en activités commerciales, une recette minimum par habitant. Ce fonds national finance également une péréquation locale assurée par des fonds communs départementaux. La généralisation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 1966, a pour effet la suppression de la taxe locale sur le chiffre d'affaires afin d'éviter une double imposition. Pour compenser la perte des ressources locales, à compter du 1^{er} janvier 1968, l'Etat transfère aux collectivités, les recettes d'un nouvel impôt : la taxe sur les salaires. Dès la première année, l'Etat change son fusil d'épaule et décide de verser, en lieu et place, un transfert inconditionnel équivalent à la taxe sur les salaires : le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS)⁷⁰. Dans ce versement, une allocation de péréquation, répartie selon le montant des impôts levés sur les ménages, a vocation à absorber la totalité des moyens disponibles, par diminution progressive de l'attribution de garantie (il fut impossible d'aller au-delà de 40 %) ⁷¹. Le VRTS est remplacé, en 1979, par la dotation globale de fonctionnement (DGF)⁷², qui devient un instrument péréquisiteur privilégié du législateur. A l'occasion de la création de la DGF, le législateur met en place les deux premiers dispositifs de péréquation en faveur des départements ; l'un financé par l'Etat (dotation de

⁶⁹ L'octroi est une imposition très ancienne qui frappe les objets de consommation entrant sur un territoire défini. Les villes jouissent de droits d'octroi dans la plupart des lieux avant 1789. Il est prescrit certaines règles pour s'assurer qu'il ne soit rien apporté sans que les préposés à la perception des taxes soient mis à même de vérifier si la redevance est acquittée. A l'instar d'autres villes, il existe à La Rochelle un droit d'octroi (taxe municipale prélevée sur les denrées entrant dans la ville). Pour ce faire, des bureaux d'octroi sont installés aux entrées de la zone centre. L'octroi est supprimé par l'assemblée constituante et rétabli sous le directoire (Loi du 9 germidor an V). La loi du 28 avril 1816 accorde aux collectivités, le droit de fixer le territoire soumis à l'octroi. Ces droits, au rapport très productifs, sont définitivement supprimés par le décret du 9 décembre 1948.

⁷⁰ V. Commission des finances, *La taxe sur les salaires*, Rapport n° 8, Lambert A., Paris, Sénat, 10 octobre 2001, p. 13 à 16.

⁷¹ Le VRTS fait l'objet de critiques en tant que dotation octroyée mais surtout parce qu'il a l'inconvénient de créer des inégalités « nouvelles » en appréhendant les besoins des collectivités locales, au seul travers des valeurs représentatives de richesse fiscale, sans prendre en compte la capacité contributive réelle et sans mécanisme redistributif.

⁷² Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979.

péréquation), l'autre alimenté par des départements contributeurs (dotation de fonctionnement minimale)⁷³.

La première péréquation des besoins est inaugurée par la loi du 10 juillet 1964⁷⁴ et l'instauration du fonds d'égalisation des charges des communes parisiennes. Il est supprimé en 1980⁷⁵. Le concept est repris en 1991⁷⁶, sous la dénomination de Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) avant de laisser place à un fonds francilien de péréquation des recettes fiscales communales et intercommunales en 2011. La création du FSRIF donne au juge constitutionnel, la possibilité de rendre une décision considérée comme la « pierre angulaire » à toute construction juridique en matière de péréquation⁷⁷.

Les régions bénéficient, quant à elle, de leur première péréquation, dix ans après leur création, en 1992, avec l'institution d'un mécanisme horizontal : le fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR)⁷⁸.

2. LA LENTE EMERGENCE DE LA DOCTRINE ET SES CARENCES ACTUELLES. De la lente émergence de la doctrine en matière de péréquation, il résulte, à ce jour, des carences. Ce constat n'est pas étranger au contenu « variable », voire incompris, de la notion de péréquation.

2.1. La péréquation entre collectivités : une notion au « contenu variable ». Le caractère variable est présent dans les définitions des doctrines françaises et allemandes de ce siècle. Elle peut s'assimiler uniquement à une répartition aux caractéristiques très précises (telles que la permanence, la présence de critères de répartition prédéfinis et l'automatisme)⁷⁹, comme elle peut recouvrir l'ensemble des relations entre collectivités

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Article 33 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne.

⁷⁵ Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.

⁷⁶ Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le Code des communes.

⁷⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991 sur la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

⁷⁸ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

⁷⁹ V. BACHE Jean-Pierre, « Vers une péréquation transeuropéenne ? », *La péréquation financière entre les collectivités territoriales*, Paris, PUF, 1995, p. 49 à 64.

publiques (Etat compris)⁸⁰. Entre ces deux définitions « extrêmes », nombre d'auteurs⁸¹ déterminent leurs propres contours. Avant d'aborder l'étendue de cette notion, il nous paraît opportun, afin d'éviter certains écueils, de préciser notre position sur les amalgames et confusions soulevés par l'emploi du terme péréquation.

Au cours de nos lectures doctrinales, nous constatons un amalgame courant entre « péréquation » et « péréquation financière », alors que l'opposition entre « péréquation financière » et « péréquation fiscale » est régulièrement mise en évidence. Alain Guengant, intitule, par exemple, un rapport *La péréquation financière entre les collectivités : les fondements*⁸² et un autre, *Égalité des collectivités territoriales et péréquation*⁸³. De même, l'ouvrage *La péréquation financière entre les collectivités locales* écrit sous la direction de Guy Gilbert recueille un ensemble d'articles dont les titres illustrent cette ambiguïté sans que nous ne puissions établir une différence substantielle⁸⁴. Il est d'usage doctrinal d'opposer la péréquation fiscale de la péréquation financière selon que la répartition est effectuée à partir d'impôts ou à partir de transferts financiers entre entités publiques. Jean-Claude Eog considère cette distinction comme « fondamentale » dans sa thèse⁸⁵ et elle le sera également pour nous au cours de nos recherches⁸⁶. L'emploi de l'expression « péréquation financière » pour désigner la péréquation entre collectivités de manière générale, dispose d'un encrage solide apporté par le droit comparé. La péréquation effectuée Outre-Rhin est désignée par le terme *Finanzausgleich*, longuement analysé par Henry Delpech, dans ses travaux de thèse présentés à Strasbourg en 1933. Selon lui, la notion originellement abordée par le droit public suisse, se transpose de la manière suivante : « Dans la langue financière courante, le mot *Ausgleich* équivaut à compensation.

⁸⁰ V. VOß Reimer, *Johannes Popitz (1884-1945), Jurist, Politiker, Staatsdenker unter drei Reichen - Mann des Widerstands*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2006, 376 p.

⁸¹ Parmi les plus influents : Henry Delpech, Vincent Hoffmann-Martinot, Jacques Blanc, Patrice Raymond.

⁸² GROUPE VILLES ET FINANCES LOCALES, *La péréquation financière entre les collectivités territoriales : les fondements*, Alain Guengant, Paris, Institut des villes, 13 p.

⁸³ GUENGANT Alain, « Égalité des collectivités territoriales et péréquation », *Actes du XI^e colloque de l'ASRDLF : « Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen : Les politiques régionales à l'épreuve des faits »*, Bruxelles, 1, 2 et 3 septembre 2004, 16 p.

⁸⁴ GILBERT Guy (dir.), « La péréquation financière entre les collectivités locales », *Actes du colloque international « A la recherche de la péréquation »*, Limoges, 12-13 octobre 1995, Paris, PUF, 1996, 247 p.

⁸⁵ EOG Jean-Claude, *La péréquation financière et fiscale effectuée au profit des collectivités locales françaises : un facteur de renforcement de l'autonomie financière locale et de dynamisation de l'aménagement du territoire*, Thèse doct. : droit public : Université Reims, 1998, 415 p.

⁸⁶ V. supra, nos développements sur le rôle moteur des péréquations nationales.

Dans les finances publiques, il prend le sens bien plus précis d'équilibre ; c'est ainsi que l'on parle d'équilibre du budget... Dans le domaine politique *Ausgleich* signifie compromis, traité où les parties se font mutuellement concessions »⁸⁷. Le mot *Finanz* se traduit, lui, par le terme « finances ». A l'époque de Johannes Popitz et Henry Delpech, *Finanzausgleich* signifie donc « compensation financière ». La restriction du concept aux seules redistributions entre entités territoriales (Länder et communes) est à l'origine du changement de son acceptation. Le Centre d'Études Juridiques Françaises de Sarrebruck conclut aujourd'hui qu'il est possible de transposer *Finanzausgleich* par « péréquation financière », à l'instar de Laurent Guihéry, spécialiste du fédéralisme allemand⁸⁸. Dans sa version de mars 2007, la traduction française officielle de la Loi fondamentale allemande, éditée par le Bundestag allemand, confirme cette transposition en des termes identiques⁸⁹. En ce début de vingt-et-unième siècle, le consensus est de mise. Pourtant l'article 107 de la Loi fondamentale allemande, intitulé *Finanzausgleich*, organise, si l'on reprend la théorie de Jacques Blanc, une péréquation à portée avant tout fiscale, puisqu'elle repose sur le partage des impôts entre Länder. Sans se lancer dans une analyse approfondie de la notion de « finances », on peut assurer qu'il existe un sens plus large que celui retenu par Jacques Blanc. Preuve en est, les manuels de « Finances publiques » ou de « Finances locales » qui s'attachent au domaine fiscal des collectivités publiques (que ce soit celui de l'Etat ou des collectivités territoriales) en analysant l'ensemble de leurs ressources dont les impôts représentent une partie essentielle. Ils abordent tous, de près ou de loin, la péréquation

⁸⁷ DELPECH Henri, *Le problème des rapports financiers entre l'Empire, les Pays et les communes : Der Finanzausgleich*, Thèse doct. : droit, Université Strasbourg, Libr. du Recueil Sirey, 1933, p. 23.

⁸⁸ Nous nous appuyons, tout au long de nos recherches sur les travaux de Laurent Guihéry : *Fédéralisme fiscal et redistribution : fondements et enseignements du fédéralisme allemand*, Thèse pour le Doctorat de Sciences Economiques, Université Lyon II, 19 décembre 1997 ; « Fédéralisme fiscal et fonction de redistribution : entre centralisation et décentralisation », in Y. Echinard (dir.), *Sans fédéralisme budgétaire, l'Union Monétaire Européenne est-elle fiable ?*, Cahiers du CUREI, Université Pierre Mendès France, n° 13, avril 1999 ; « Quelle réforme pour le fédéralisme financier allemand ? », in *Regards sur l'Economie Allemande*, Bulletin économique du Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne Contemporaine (CIRAC) et du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, n° 43, octobre 1999, p. 9 à 17 ; « Une évaluation économique des effets redistributifs de la péréquation financière », in *EUREG*, n°8, 2000, p. 33-40 ; « La redistribution interrégionale face à la libéralisation des échanges : les expériences canadiennes et allemandes », Communication au Colloque de l'ASRDLF *La diversification régionale à l'épreuve des faits*, Trois-Rivières, Québec, septembre 2002 ; « Le fédéralisme à l'épreuve de la mondialisation : quelles perspectives pour la redistribution interrégionale ? », XXXIXe Colloque de l'ASRDLF (Association de Science Régionale De Langue Française), Lyon, 1-3 septembre 2003 ; « Finances publiques locales en Allemagne : quel arbitrage entre autonomie locale et solidarité nationale ? » in *Villes et réformes des finances locales*, Institut des Villes, La Documentation Française, 2003, p. 163 à 167 ; « Le fédéralisme fiscal allemand à la croisée des chemins : quelle issue entre fédéralisme coopératif et fédéralisme concurrentiel ? », in Michel Mignolet (Ed.), *Le fédéralisme fiscal*, De Boeck, Bruxelles, p. 65 à 93.

⁸⁹ La traduction est assurée par Christian Autexier, Professeur à l'Université de la Sarre, Michel Fromont, Professeur à l'Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne, Constance Grewe, Professeur à l'Université Strasbourg 3 - Robert Schuman et Olivier Jouanjan, Professeur à l'Université Strasbourg 3 - Robert Schuman.

financière et la péréquation fiscale, déjà mises à l'étude, dans les dictionnaires de finances publiques du XIXe siècle⁹⁰.

Dans son sens le plus large, la notion de « finances » recouvre ainsi le domaine fiscal et par déduction, la notion de « péréquation financière » regrouperait toutes les formes existantes de péréquation. Au contraire, au sens strict du terme, la péréquation financière n'est qu'une forme de péréquation qui se distingue de la seconde qui revêt un caractère fiscal. Sur ce point, nous utiliserons, de préférence, le seul terme de « péréquation » pour faire référence à son caractère général, et nous prendrons soin de préciser toute volonté de notre part de différencier la péréquation financière de la péréquation fiscale lorsque notre argumentation reposera sur cette distinction⁹¹.

Au cours de nos recherches, nous ferons à plusieurs reprises, une seconde distinction fondamentale entre la péréquation verticale et la péréquation horizontale. La péréquation verticale implique l'intervention de l'Etat ou d'une collectivité de rang supérieur dans la répartition des ressources ou des charges entre les collectivités bénéficiaires de la péréquation (par exemple, les dotations de péréquation versées par l'état). La péréquation horizontale constitue une réduction des disparités par une répartition des ressources ou des charges uniquement entre collectivités de rang identique (par exemple, les fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée). Enfin, il existe des péréquations dites « hybrides »⁹² ou « transversales »⁹³ (par exemple, l'organisation d'un circuit horizontal à l'intérieur d'une procédure verticale).

A la lecture des différents travaux sur la péréquation et si l'on prend garde à ce qui peut paraître un détail, nous constatons la rareté de l'emploi du mot « péréquation » au pluriel. L'ouvrage paru à la suite du colloque organisé à Limoges en 1995, auquel les principaux « experts » de la péréquation participent, est en ce sens significatif. Que ce soit Guy Gilbert, Alain Guengant, Jean-Michel Uhaldeborde ou Robert Hertzog, ils n'utilisent pas le

⁹⁰ V. SAY Léon (sous la direction de), *Dictionnaire des finances*, 2 vol., Nancy, Berger-Levrault, 1889-1894, 1571 p.

⁹¹ La péréquation et l'autonomie locale s'opposent différemment selon que la péréquation est financière ou fiscale. V. supra.

⁹² BLANC Jacques, « Péréquation par le sommet ou péréquation par la base : faut-il continuer de corriger au sommet pour compenser les disparités de potentiel fiscal ou faut-il péréquer par la base », « La péréquation financière entre les collectivités locales », *Actes du colloque international « A la recherche de la péréquation »*, Limoges, 12-13 octobre 1995, Paris, PUF, 1996, p. 171.

⁹³ RAYMOND Patrice, « La nécessaire péréquation », *Égalité et services publics territoriaux*, Paris, Collection Décentralisation et développement local, LGDJ, p. 111.

pluriel⁹⁴. La référence à plusieurs péréquations se fait coutumièrement par les expressions « systèmes de péréquation », « mécanismes de péréquation » ou encore « dispositifs de péréquation ». Seuls des auteurs isolés, comme Jacques Blanc, emploient sans retenue le terme au pluriel⁹⁵. Robert Hertzog donne un début de réponse à cette pratique en précisant que la péréquation est « une idée très générale »⁹⁶. Dès lors, elle n'apparaît plus comme une répartition spécifique mais comme une méthode de redistribution. Longtemps la péréquation existe, en France, uniquement par « chacune de ses incarnations »⁹⁷, d'où une confusion entre « péréquation – répartition » et « péréquation - méthode de répartition ».

La doctrine allemande accorde, historiquement, un sens plus large à la péréquation que ne le fait son homologue française. La péréquation allemande fait l'objet de très nombreuses contributions, théoriques comme empiriques, dès le début du vingtième siècle. Elle est au fondement de l'analyse économique du fédéralisme et du cadre méthodologique de l'enseignement et de la recherche en finances publiques dans les universités allemandes. Le terme *Finanzausgleich*, lorsqu'il apparaît pour la première fois en Suisse à la fin du dix-neuvième siècle, désigne les relations financières entre les différents niveaux de pouvoir. Dans ses travaux de 1927⁹⁸, Johannes Popitz définit *Finanzausgleich* comme « la totalité des procédures et règles qui caractérisent les relations financières entre les juridictions d'un Etat centralisé ou d'une confédération d'Etats », autrement dit, l'ensemble des dotations, subventions, partages de ressources fiscales et financières, participations, contributions... Selon Popitz, l'objectif résulte dans l'équilibre financier entre les tâches assurées par une collectivité et ses ressources. La notion d'égalité s'efface au profit de celle plus subtile d'équilibre. Les processus de décentralisation qui opposent aujourd'hui le pouvoir étatique et les élus locaux ; les difficultés d'assurer le transfert des compétences par des transferts financiers ; les déséquilibres financiers dont se plaignent les élus locaux ; les « rallonges » accordées par l'Etat et le manque de clarification des compétences seraient des sources de premier ordre pour Popitz et Delpech. Pourtant, ces relations et équilibres sont, tout au plus aujourd'hui, des facteurs corroborant le besoin d'instaurer des péréquations, et ne représentent pas le « noyau dur » de nos recherches.

⁹⁴ GILBERT Guy (dir.), « La péréquation financière entre les collectivités locales », *Actes du colloque international « A la recherche de la péréquation »*, Limoges, 12-13 octobre 1995, Paris, PUF, 1996, 247 p.

⁹⁵ BLANC Jacques, *Les péréquations dans les finances locales*, Paris, LGDJ, 1996, 135 p.

⁹⁶ HERTZOG Robert, « La péréquations dans les finances locales : à la recherche d'un régime juridique », *Actes du colloque international « A la recherche de la péréquation »*, p. 181 à 214, op. cit.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ V. VOß Reimer, *Johannes Popitz (1884-1945). Jurist, Politiker, Staatsdenker unter drei Reichen - Mann des Widerstands*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2006, 376 p.

Ce sens large est définitivement dépassé comme le confirme la Loi fondamentale allemande de 1949 qui restreint, en son article 107⁹⁹, *Finanzausgleich* aux seuls transferts redistributifs entre collectivités (en l'occurrence les Länder)¹⁰⁰. De fait, l'égalité est replacée, au dépend de l'équilibre, au centre du concept de *Finanzausgleich*, rapprochant celui-ci du concept romain de *peraequatio*.

Faute de théorie élaborée en France sur la péréquation, l'approche des doctrines germaniques représente longtemps, jusqu'au milieu des années 1990, une référence unique.

Le sens large développé dans la littérature allemande [« répartition des compétences, des recettes et des dépenses entre les différents niveaux de pouvoir ou comme englobant la totalité des transferts financiers effectués au titre de la répartition des tâches et des recettes »] inspire, par exemple, la doctrine française qui étend la péréquation aux partages des tâches et plus seulement aux partages de ressources. Il est vrai que les répartitions des ressources sont, pendant longtemps, les seules péréquations mises en œuvre dans l'hexagone et ce n'est que le processus de décentralisation des années 1980 qui conduit à la reconnaissance d'une péréquation passive (partage des dépenses), distincte de la péréquation active (partage des revenus). Vincent Hoffmann-Martinot est un des premiers à considérer que la péréquation est « conçue et organisée comme contrepoids aux disparités excessives de richesse et aux déséquilibres trop accentués de charges entre collectivités. [...] La péréquation recouvre, outre le partage des revenus, la répartition des fonctions ou des tâches entre les niveaux territoriaux, autrement dit le partage des dépenses »¹⁰¹. Par la suite, les sénateurs insistent pour que le pouvoir constituant prenne en considération cette correction des charges et qu'il ne limite pas le rôle de la péréquation à une correction des ressources, lors de la réforme du 28 mars 2003.

2.2. Les carences des études théoriques, positives et générales sur la péréquation.

« Comme cela est souvent le cas lorsque sont invoqués des exemples étrangers, on n'en prend que ce qui convient plus particulièrement pour appuyer une certaine thèse, et on ne les considère point dans leur spécificité, ni dans leurs relations avec les autres

⁹⁹ Article 107 de la Loi fondamentale allemande.

¹⁰⁰ Ces relations sont principalement prévues à l'article 104 de la Loi fondamentale allemande.

¹⁰¹ V. HOFFMANN-MARTINOT Vincent, *Finances et pouvoir local : l'expérience allemande*, Paris, PUF, 1987, 223 p. et BALME R., GARRAUD P., HOFFMANN-MARTINOT V., RITAINE E., *Le territoire pour politiques*, Paris, L'Harmattan, 1994, 303 p.

institutions »¹⁰². Les théories étrangères sont importées dans ces circonstances et la péréquation est conçue au fil de son évolution, sur une notion relativement fluctuante, ce qui contribue à la fois aux hésitations récurrentes du législateur et à la complexification des finances locales.

Le premier objectif attribué à la péréquation par le rapport du Sénat, « Refaire la France », en 1994, témoigne de ce besoin de s'inspirer du système allemand : « Premier objectif : réduire les inégalités de ressources entre collectivités, c'est le plus impératif. Les écarts à corriger sont si importants qu'il faudra, en s'inspirant d'exemples étrangers, tels que celui de la RFA, fixer les limites inférieures et supérieures des disparités jugées acceptables »¹⁰³. Il est vrai que l'inspiration n'est pas neutre. M. Jean François-Poncet, président de nombreuses missions d'information sur l'aménagement du territoire¹⁰⁴, est un spécialiste du modèle fédéral allemand¹⁰⁵. Un an après la parution du rapport¹⁰⁶, la loi d'orientation du 4 février 1995 concrétise, pour les régions, le vœu du sénateur que nous pensons contestable. D'une part, le fédéralisme solidaire est un pilier du système outre-Rhin, ce qui n'est pas le cas d'un Etat unitaire comme la France, et d'autre part, les limites fixées en Allemagne sont remises en cause à l'heure actuelle (déresponsabilisation des élus, frein du développement de l'Ouest sans permettre le comblement du retard de l'Est...). D'autant que si le choix de fixer une borne inférieure peut se discuter, celui de fixer une borne supérieure, porte une atteinte à l'autonomie financière des collectivités « aisées ». Au

¹⁰² HERTZOG Robert, « A propos de la péréquation dans les finances locales », *R.F.F.P.*, n° 34, Paris, LGDJ, 1991, p. 57.

¹⁰³ Mission d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain, *Rapport d'information n° 343 : Refaire la France, les propositions de la Mission d'information sur l'aménagement du territoire*, Jean François-Poncet (prés.), Paris, Sénat, 1993-1994, 470 p.

¹⁰⁴ Parmi celles auxquelles nous nous référons dans le cadre de nos recherches : Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, *Rapport d'information n° 252 : Actes du colloque « La décentralisation : un nouvel élan pour l'aménagement du territoire »*, Jean François-Poncet, Paris, Sénat, 2003-2004, 74 p. ; Mission d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain, *Rapport d'information n° 343 : Refaire la France, les propositions de la Mission d'information sur l'aménagement du territoire*, op. cit.

¹⁰⁵ Jean François-Poncet passe son enfance outre-Rhin et dispose d'une très bonne connaissance de la langue et de la civilisation allemandes. Son père, André François-Poncet, germaniste distingué, est ambassadeur à Berlin de 1931 à 1938 et nommé, à Bonn, haut commissaire de la France en Allemagne de 1949 à 1956. Jean François-Poncet consacre sa thèse de doctorat en sciences économiques sur miracle économique allemand d'après-guerre.

¹⁰⁶ V. supra. Article 68 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire : « Elles [les ressources des régions] ne peuvent être inférieures à 80 p. 100 ni excéder 120 p. 100 de la moyenne nationale par habitant des ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements ».

cours de nos recherches, nous nous référons, entre autres, aux travaux du début du siècle de Popitz¹⁰⁷ ainsi qu'aux travaux plus récents de Laurent Guihéry¹⁰⁸.

Ces références ne constituent point un ancrage pour déceler les avantages à emprunter et les inconvénients à laisser au système allemand. Elles nous servent à engager une réflexion intégrale sur la péréquation, en toute connaissance du modèle le plus ambitieux en termes d'équité et le plus restrictif en terme d'autonomie fiscale et financière [au niveau des recettes perçues] ; et en toute connaissance des conceptions d'un droit à la péréquation différentes des visions françaises. L'Allemagne nous assure un excellent complément à l'analyse des finances françaises. Son pilier qu'est le fédéralisme solidaire présente l'éventail de dispositifs de péréquation que le législateur français n'a jamais appliqué ; et le droit constitutionnel à la péréquation est suffisamment précis pour imposer au législateur allemand un cadre d'action limité. En ce sens, la dimension du droit comparé avec l'Allemagne est adaptée à l'ensemble de nos recherches.

La péréquation française est aujourd'hui au cœur des débats en finances publiques locales sans que son concept ne soit appréhendé dans son intégralité et/ou soigneusement délimité, comme il l'est outre-Rhin, dans un contexte où le droit à la péréquation souffre d'un manque de précisions constitutionnelles, législatives, jurisprudentielles et doctrinales au regard de sa force juridique. Chaque décision d'instaurer, de modifier, voire de supprimer une péréquation est à aborder sous un angle élargi en vue de construire un ensemble de dispositifs complémentaires rendus accessibles par l'éventail de formes péréquatrices (financière, fiscale, horizontale, verticale, passive, active...). Il en va de la cohérence des réformes. Les aspects théoriques et positifs sont peu étudiés alors qu'ils sont les fondements de toute réforme de la péréquation. Les recherches se concentrent sur les modalités d'application et les moyens de perfectionnement des dispositifs, pris séparément.

¹⁰⁷ Johannes POPITZ, personnalité politique allemande, débute ses travaux sur son projet de loi sur l'attractivité du budget de l'Etat fédéral (*Gesetzes von der Anziehungskraft des zentralen Etats*) en 1922 en tant que professeur honoraire de fiscalité et de finances à l'Université de Berlin. Il publie son projet en 1927 dans un recueil juridique *Popitzsches Gesetz*. Johannes Popitz est condamné à mort par le *Volksgerichtshof*, tribunal politique visant la condamnation pour haute trahison et atteinte à la sureté de l'Etat contre le régime nazi.

¹⁰⁸ Nous nous appuyons notamment sur les travaux de doctorat de Laurent Guihéry : *Fédéralisme fiscal et redistribution : fondements et enseignements du fédéralisme allemand*, et les articles suivants : « Le budget social de la RFA à la lumière des enseignements de la théorie du fédéralisme fiscal : contradiction ou confirmation du modèle ? », « La redistribution interrégionale « sous le feu » des critiques : expériences canadiennes et allemandes », « Fédéralisme fiscal en Allemagne : quelle réforme de la péréquation financière allemande ? », « Les inégalités fiscales entre les Länder allemands : quels impacts de la réforme de la péréquation financière de juin 2001 », « Finances publiques locales en Allemagne : quel arbitrage entre autonomie locale et solidarité nationale ? », « Les finances publiques en Allemagne : quelles réformes », op. cit.

La première conséquence est une confusion empêchant un décryptage de l'étendue de son existence dans les finances locales. Les rapports du Sénat¹⁰⁹ se restreignent à quelques dispositifs ; Patrice Raymond¹¹⁰ cantonne la péréquation à un registre lié au seul souci législatif de l'égalité de situation ; et Alain Guengant, Guy Gilbert et Sylvie Homont¹¹¹ font preuve d'une ouverture plus large sans guère de justifications... De fait, chaque intervenant¹¹², fournit sa propre conception de la péréquation, ce qui n'est pas sans interaction sur les conclusions et décisions prises en la matière. La complexité des finances locales a un rôle prépondérant dans la restriction de la notion, les élus préférant réserver l'emploi du terme à quelques dispositifs. Il s'agit d'un gain de clarté qui jette un voile sur la partie de la péréquation qui coexiste aux côtés des dispositifs « phares » et tronque la réalité de la conciliation entre l'égalité et la liberté, ainsi que les efforts produits et la pertinence des analyses sur la péréquation au sein des finances locales. C'est d'ailleurs le développement de ces dernières *via* les transferts de compétences et la reconnaissance de l'autonomie financière qui modifie le « statut » de la péréquation. Elle apparaît ainsi comme un élément incontournable, difficile à maîtriser, source d'écarts dans les prévisions budgétaires locales à court et moyen termes. Nous jugeons opportun de fixer un cadre « commun » compris, connu et reconnu, à une notion d'avenir dont les enjeux méritent des fondations stables. Nous ne saurions avoir la prétention de fixer ce cadre mais nous en exprimons la nécessité et faisons part de notre réflexion sur ce point.

La complexité péréquatrice actuelle, démontrée par le fastidieux travail de recensement des dispositifs, est le reflet du besoin d'ouvrir un débat général sur les fondements théoriques et positifs pour définir la place de la péréquation dans les finances locales. En effet, la péréquation est avant tout, une conciliation entre les principes de liberté et d'égalité. Dans les finances locales françaises et allemandes, les péréquations sont les adaptations de deux courants post-welfaristes dont les visions sur la conciliation entre ces

¹⁰⁹ V. Commission des Affaires économiques et du Plan, Délégation du Sénat pour l'aménagement et le développement durable du territoire et Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 342 sur la péréquation en faveur des régions : vers une nouvelle égalité territoriale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, 70 p. ; Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 40 sur la péréquation interdépartementale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, 148 p.

¹¹⁰ V. RAYMOND Patrice, *Solidarité et finances locales*, Thèse doct. : droit public : Université de Paris II, 1996, 612 p.

¹¹¹ V. Direction générale des collectivités locales, *Indicateurs de performance de la péréquation entre collectivités territoriales : actualisation 2002-2006*, Guy Gilbert et Alain Guengant, Paris, Ministère de l'Intérieur, 2008, 21 p. et HOMONT-LAPLANCHE Sylvie, *Les systèmes de péréquation entre les collectivités locales*, Thèse de doct. : droit public, Université Paris X, 1996, 423 p.

¹¹² Nous visons ici l'ensemble des interventions lors des débats parlementaires.

deux grands principes, s'opposent¹¹³. Or, ces conceptions déterminent directement le niveau et les types de péréquation mis en œuvre. Les discussions et les débats plus « concrets » prennent l'ascendant sur une réflexion dont ils sont censés découler. La jurisprudence constitutionnelle et la réforme du 28 mars 2003 font émerger un droit d'une force juridique nouvelle pour les collectivités. Le pouvoir constituant dérivé est resté sommaire sur sa portée et ses limites.

Les dernières contributions majeures sur la péréquation datent du milieu des années 1990 avec les thèses de Patrice Raymond, Sylvie Homont et Jean-Claude Eog, l'ouvrage de Jacques Blanc et les contributions de plusieurs experts au colloque de Limoges¹¹⁴. Ces travaux ont pour point commun d'avoir recensé les nombreux dispositifs existants. L'évolution des finances locales au cours de la dernière décennie nous achemine à en faire de même. En revanche, nos travaux sur ces dispositifs tâcheront de dépasser les commentaires et observations régulièrement lus dans la doctrine. Les auteurs précédemment cités se sont principalement attachés à distinguer plusieurs typologies de péréquation, à juger du bien-fondé de tel ou tel dispositif, à mettre en lumière les avantages ou inconvénients des décisions législatives... Nos recherches ont pour objet, au-delà de ses observations dont nous ne pourrions nous passer¹¹⁵, d'engager une réelle réflexion sur un fait très ancien, la confrontation entre l'égalité et la liberté, ainsi que sur la portée et les limites du droit à la péréquation. Car l'ensemble des recherches précédemment citées, évincent quelque peu, un principe juridique sacré, s'il en est un, la liberté. En ce point, nous nous opposerons à la vision de Jean-Claude Eog, pour qui la péréquation financière et fiscale est un facteur de renforcement de l'autonomie des collectivités. La conciliation entre égalité et liberté se trouvant altérée par chaque décision portant sur les modalités des

¹¹³ V. supra. Nous observons que les péréquations française et allemande sont des applications aux collectivités des théories post-welfaristes développées par John Rawls, Ronald Dworkin, Amartya Sen et John Roemer. L'école de « l'égalisation des ressources » (Rawls et Dworkin) correspond au modèle de péréquation outre-Rhin alors que l'école de « l'égalisation du domaine de choix » (Sen et Roemer) possède des fondements théoriques semblables à ceux de la péréquation française.

¹¹⁴ V. RAYMOND Patrice, *Solidarité et finances locales*, Thèse doct. : droit public : Université de Paris II, 1996, 612 p. ; HOMONT-LAPLANCHE Sylvie, *Les systèmes de péréquation entre les collectivités locales*, Thèse de doct. : droit public, Université Paris X, 1996, 423 p. ; EOG Jean-Claude, *La péréquation financière et fiscale effectuée au profit des collectivités locales françaises : un facteur de renforcement de l'autonomie financière locale et de dynamisation de l'aménagement du territoire*, Thèse doct. : droit public : Université Reims, 1998, 415 p. ; BLANC Jacques, *Les péréquations dans les finances locales*, Paris, Collection Systèmes, LGDJ, 1996, 135 p. ; GILBERT Guy (dir.), « La péréquation financière entre les collectivités locales », *Actes du colloque international « A la recherche de la péréquation »*, Limoges, 12-13 octobre 1995, Paris, PUF, 1996, 247 p.

¹¹⁵ La typologie de la péréquation est, par exemple, un facteur qui permet de varier les degrés d'atteinte à l'autonomie financière et le recensement des dispositifs est nécessaire à la vision élargie de la péréquation que nous souhaitons avoir au cours de nos travaux.

mécanismes (types de péréquations, critères de sélection des collectivités, modes de répartition...).

En 1995, Robert Hertzog souligne, lors du colloque de Limoges, qu'en France, « le terme de péréquation n'a pas eu une utilisation juridique précise et constante ». « Il se rencontre à l'occasion de telle ou telle ressource sans qu'apparaisse dans cet archipel un régime d'ensemble. Il ne désignait aucune formule particulière et n'appelait aucune règle ni aucun principe déterminés. La péréquation n'existait que par chacune de ses incarnations. C'est dire que le législateur, et derrière lui l'administration, étaient libres de leurs projets et décisions comme d'ailleurs de leurs abstentions »¹¹⁶.

L'inscription de la péréquation dans la Constitution, en 2003, donne à la péréquation, une force juridique qu'aucune recherche doctrinale n'a, à ce jour, approfondi. Les seuls écrits significatifs font suite aux décisions du Conseil constitutionnel, notamment celle du 6 mai 1991¹¹⁷.

¹¹⁶ HERTZOG Robert, « La péréquation dans les finances locales : à la recherche d'un régime juridique », « La péréquation financière entre les collectivités locales », *Actes du colloque international « A la recherche de la péréquation »*, Limoges, 12-13 octobre 1995, Paris, PUF, 1996, p. 181 à 214.

¹¹⁷ V. PHILIP Loïc, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, Paris, 1991, p. 497 à 501; ROUSSEAU Dominique, *Revue du droit public*, Paris, 1992, p. 58-59 ; PRÉTOT Xavier, « Libre administration des collectivités territoriales et solidarité nationale », *Revue de droit sanitaire et social*, Paris, 1991, p. 639 ; AVRIL Pierre et GICQUEL Jean, *Pouvoirs*, Paris, 1991, p. 195 et 212 ; HERTZOG Robert, « A propos de la péréquation dans les finances locales », *Revue française de finances publiques*, Paris, 1992, p. 57 ; JEGOUZO Yves, « La recherche d'une meilleure solidarité financière entre les communes », *Revue française d'administration publique*, Paris, 1991, p. 322.

La péréquation entre collectivités doit son existence à la situation inégalitaire de richesse rencontrée par les entités territoriales. En vue d'assurer un rééquilibrage national, le législateur concentre des moyens significatifs par l'intermédiaire d'une péréquation financière et verticale, et depuis la récente réforme fiscale, par une péréquation fiscale et horizontale. Ce faisant, la péréquation n'est pas le seul moyen de corriger des inégalités. La répartition des ressources et des compétences entre collectivités étant la source des inégalités, toute réforme en ce sens altère la nature et l'ampleur des inégalités et se présente comme une solution plus radicale que la péréquation, qui peut parfois s'avérer inefficace ou insuffisante. Toute mise en œuvre de la péréquation implique des choix qui reposent sur une perception théorique et positive précise [ou tout au moins, qui le devrait]. Le choix d'une théorie de l'égalité, d'un modèle de justice redistributive qui conditionne les axes privilégiés : autonomie, égalité, fraternité, responsabilisation..., et qui influe sur les formes de péréquation retenues, les moyens alloués à corriger la situation inégalitaire, les objectifs du système... Aux fondements théoriques, s'ajoutent les piliers positifs du droit à la péréquation. Les conceptions de la solidarité, de l'égalité réelle et de l'autonomie déterminent la valeur du droit à la péréquation, sa portée et ses limites. En la matière, l'articulation de ces principes juridiques et le contenu du droit à la péréquation restent à définir, ou tout au moins à préciser. Conséquences du [trop] faible intérêt, porté, tant par les institutions que par la doctrine, à ces questions, les dispositifs visant la correction des inégalités locales se sont étendus à l'ensemble des finances et les limites du droit à la péréquation ne sont pas fixées. Une réflexion générale sur la cadre péréquateur nous semble opportune afin de fixer les formes de péréquations retenues, les objectifs poursuivis, le nombre de dispositif différent, l'interaction entre ceux-ci, le rôle du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire, le mode du processus de répartition, les critères de richesse de nature à corriger les inégalités dans le sens visé... et les limites du droit à la péréquation pour concilier au mieux deux notions antagonistes.

Grâce à la reconnaissance constitutionnelle du droit à la péréquation et aux efforts législatifs dans la mise en œuvre de la péréquation pour restreindre les conséquences néfastes des inégalités, la péréquation dispose d'une solide assise dans les finances publiques locales (PARTIE I). L'amélioration de l'efficacité du système péréquateur et de l'efficience de ce droit récent dépend de la faculté du pouvoir constituant dérivé, du juge constitutionnel et du législateur à résoudre les maux récurrents exposés au cours de nos travaux (PARTIE II).

PARTIE I.

L'ASSISE SOLIDE DE LA PEREQUATION DANS LES FINANCES LOCALES

Le droit français à la péréquation est un droit récent, principalement issu de la jurisprudence constitutionnelle de 1991 et de la réforme du 28 mars 2003. Ce faisant, les fondements théoriques et positifs, sur lequel il s'appuie, font l'objet de contributions philosophiques, économiques et juridiques depuis le siècle des Lumières (TITRE I). Le développement de la péréquation est directement lié au mouvement de décentralisation engagée à partir des lois Defferre. Depuis, un besoin péréquateur croissant émerge. Le législateur s'efforce de le satisfaire, principalement à l'aide de dispositifs financiers ou fiscaux conçus à l'échelle nationale (TITRE II).

TITRE I.

DES FONDEMENTS DE LA PEREQUATION A SA CONSTITUTIONNALISATION

Les théories de la justice redistributive issues de l'utilitarisme¹¹⁸, du welfarisme¹¹⁹ et du post-welfarisme¹²⁰ représentent une influence majeure dans la conception idéologique de l'égalité entre individus. La conception de l'égalité entre collectivités repose sur des fondements identiques. L'organisation des péréquations française et allemande ainsi que les débats qui l'entourent nous le démontrent. L'évolution doctrinale, constitutionnelle, législative et jurisprudentielle des fondements positifs du droit à la péréquation (CHAPITRE I), c'est-à-dire les principes de solidarité et d'égalité réelle, permet l'essor de ce droit, dont le juge constitutionnel est, à la fois, le précurseur et le gardien (CHAPITRE II).

¹¹⁸ Doctrine éthique qui prescrit d'agir (ou ne pas agir) de manière à maximiser le bien-être global de l'ensemble des êtres sensibles, représenté au dix-neuvième siècle, entre autres, par Bentham et John Stuart Mill.

¹¹⁹ Au vingtième siècle, le courant welfarisme succède à l'utilitarisme (la « nouvelle économie du bien-être»). Ces principaux représentants sont Edgeworth, Sidgwick, Marshall et Arthur Pigou.

¹²⁰ Les critiques à l'égard de l'utilitarisme et du welfarisme sont à l'origine du post-welfarisme qui se développe dans la seconde moitié du vingtième siècle par l'intermédiaire de Rawls, Dworkin, Sen, et Roemer.

CHAPITRE I.

LES FONDEMENTS THEORIQUES ET POSITIFS DU DROIT A LA PEREQUATION

Les péréquations allemande et française sont des adaptations aux collectivités territoriales des théories post-welfaristes sur l'égalité entre les individus et la répartition des richesses entre eux. En liminaire, nous prenons soin de souligner que seuls les grands fondements sont interprétés dans nos travaux en vue de tenir compte des spécificités et des différences existantes entre un individu et une collectivité (SECTION I) car la péréquation, à l'instar des mesures édictées en vue d'une égalité réelle entre personnes physiques, est le fruit de la mise en œuvre d'une forme de justice redistributive. Le législateur ne se réfère jamais à ces théories mais ces décisions correspondent à sa conception de la justice redistributive. Elles correspondent également à sa perception des fondements positifs [que sont l'égalité réelle, la solidarité, voire la fraternité] qui justifient la reconnaissance du droit à la péréquation (SECTION II).

SECTION I.

LES THEORIES POST-WELFARISTES ET LES PEREQUATIONS ALLEMANDES ET FRANÇAISES

Les péréquations pratiquées actuellement en Allemagne et en France reposent, non sciemment, sur les théories post-welfaristes de la justice redistributive¹²¹, conçues à partir de l'utilitarisme et du welfarisme. A ce jour, aucun lien précis n'est fait par la doctrine entre la péréquation et ces théories¹²². Bentham¹²³ et Mill¹²⁴ sont à l'origine de « l'utilitarisme » dont les théories sont développées au cours du dix-neuvième siècle. Ils prescrivent d'agir en fonction du bien-être que l'action procure à l'ensemble des individus. Les décisions sont prises de manière à maximiser le « plaisir » pour Bentham et le « bonheur » pour Mill. L'utilitarisme s'organise autour de cinq principes fondamentaux : le principe de bien-être, le « conséquentialisme », le principe d'agrégation, le principe de maximisation et l'impartialité/l'universalisme. L'utilité d'une action est assimilée à ses conséquences sur le plaisir ou le bonheur des individus.

A la fin du dix-neuvième siècle, les néoclassiques, Carl Menger, William Stanley Jevons et Léon Walras étayent la théorie de l'utilitarisme¹²⁵ en évaluant l'utilité d'une mesure par la « satisfaction des préférences ». Dans la première moitié du vingtième siècle, les

¹²¹ V. LE CLAINCHE Christine, « Talents, responsabilité, justice sociale : les apports des courants post-welfaristes », *Economies et Sociétés*, vol. 33, Paris, 1999, p. 77 à 100 ; LE CLAINCHE Christine, « Soutien à la redistribution et principes d'équité : mérite ou égalité des chances ? », in Guillemin H., Jorda H., Pouchol M. (ed.), *La démocratie et le marché*, vol. 2, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 81-97 ; DANIEL Christine, LE CLAINCHE Christine (ed.), *Définir les inégalités : des principes de justice sociale à leur représentation sociale*, Revue Mire/Drees, Collection Mire, Paris, Ministère de l'emploi et de la solidarité, 2000, 188 p. ; LESEUR Alexia, « Les théories de la justice redistributive », *Cahier n° 2005-009*, Ecole polytechnique, Paris, avril 2005, 35 p.

¹²² Seuls quelques auteurs welfaristes sont cités brièvement dans la doctrine. Alain Guengant, par exemple, se réfère à Arthur Cecil Pigou, Buchanan ou Thurow dans son analyse de la théorie de l'équité territoriale (V. GUENGANT Alain, « Égalité des collectivités territoriales et péréquation », *Actes du XIe colloque de l'ASRDLF : « Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen : Les politiques régionales à l'épreuve des faits »*, Bruxelles, 1, 2 et 3 septembre 2004, 16 p. ; GROUPE VILLES ET FINANCES LOCALES, *La péréquation financière entre les collectivités territoriales : les fondements*, Alain Guengant, Paris, Institut des villes, 13 p. ; GUENGANT Alain, « Équité, efficacité et égalisation fiscale territoriale », *Revue économique*, vol. 44, n°4, 1993, p. 835 à 848).

¹²³ BENTHAM Jeremy, *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, 2 volumes, Londres, Pickering, 1823, 560 p.

¹²⁴ MILL John Stuart, *Utilitarianism*, Routledge, Londres, 1863, 95 p.

¹²⁵ MENGER Carl, *Principes d'économie* (Vienne, 1871), JEVONS William Stanley, *Théorie de l'économie politique* (Manchester, 1871), WALRAS Léon, *Éléments d'économie politique pure* (Lausanne, 1874).

welfaristes analysent respectivement cette même utilité en mesurant le bien-être commun et dans la seconde partie de ce même siècle, les post-welfaristes l'analysent en mesurant les ressources des individus¹²⁶. Pour les welfaristes¹²⁷, seule l'information fournie par les fonctions d'utilités individuelles suffit et convient pour évaluer les états sociaux. La théorie de la justice la plus commune, notamment en économie, est issue de la thèse de l'utilitarisme, qui repose sur l'idée qu'une société juste recherche le plus grand bonheur pour le plus grand nombre, ce qui revient à maximiser la somme des utilités des individus la composant. Le welfarisme est une doctrine que nous pouvons qualifier d'impartiale puisqu'elle repose sur une conception de l'homme où chaque individu compte autant que ses semblables, au sens où l'individu est le référentiel à partir duquel s'évalue toute action et où toutes les préférences sont mesurées également par le bien-être effectivement atteint (c'est-à-dire le rapport entre la somme des plaisirs et la somme des peines). Les principaux représentants des théories welfaristes sont Edgeworth¹²⁸, Sidgwick¹²⁹, Marshall¹³⁰ et Pigou¹³¹.

Les critiques à l'égard du welfarisme sont si conséquentes qu'il s'est développé un courant post-welfariste. Il cherche à faire valoir deux considérations importantes que le welfarisme classique oublie : l'irréductibilité du bien au bien-être subjectif et la responsabilité de l'individu dans ses choix et dans les résultats qu'il obtient (notamment son effort). La démarche post-welfariste s'oppose en cela au fondement même de la démarche welfariste : il s'agit de reconnaître comme essentiel pour la personne humaine son caractère autonome, et par conséquent la responsabilité qu'elle a dans ses choix présents et passés, ainsi que dans l'établissement de ses préférences. Les théories post-welfaristes mettent l'accent sur l'autonomie de la personne, qui en se donnant à elle-même ses propres lois, a une part de responsabilité dans la formation de ses préférences, ses choix de vie, les usages qu'elle fait de ses ressources, à sa place qui est la sienne dans la société. Ces éléments peuvent s'appliquer aux collectivités qui disposent, à l'instar des individus,

¹²⁶ Le terme *welfare* se traduit en français par « bien-être », d'où l'appellation du courant de ces pensées.

¹²⁷ *Welfarism* peut être traduit par « politique du bien-être » et *welfarist* par « se rapportant au bien-être » ou « favorable au bien-être ».

¹²⁸ EDGEWORTH Francis Ysidro, *Mathematical Psychics*, London, Kegan Paul, 1881.

¹²⁹ SIDGWICK Henry, *The Principles of Political Economy*, 3rd ed., London, Macmillan, 1901 et *The Methods of Ethics*, 7th ed., London, Macmillan, 1907.

¹³⁰ MARSHALL Alfred, *Principles of Economics*, 9th ed., London, Macmillan, 1920.

¹³¹ PIGOU Arthur Cecil, *Wealth and Welfare*, London, Macmillan, 1912 ; *The Economics of Welfare*, 4th ed., London, Macmillan, 1932.

d'une autonomie, d'une responsabilité et d'une possibilité de choix en fonction de leurs préférences.

La notion de « ressources » devient, en lieu et place du bien-être, l'élément central chez les post-welfaristes. L'objectif est de chercher non pas à égaliser le bien-être, mais l'égalité des ressources à la disposition des personnes, ce qui rend possible le lien avec les collectivités. En effet, les inégalités existantes entre les collectivités se mesurent à l'appui du potentiel de ressources disponibles (autrement dit le pouvoir d'achat à disposition des collectivités).

Toutes les théories post-welfaristes ont en commun de refuser le recours au concept « trop simpliste » d'utilité. Elles se positionnent par rapport à quatre concepts fondamentaux : la responsabilité, qui délimite ce qu'il n'y a pas lieu de compenser ; l'effort, qu'il faut rémunérer ; le besoin, qu'il faut satisfaire et le talent, dont il faut compenser le manque¹³².

La péréquation repose sur des concepts similaires.

En premier lieu, la responsabilité délimite ce qu'il n'y a pas lieu à compenser puisque la péréquation n'est pas prévue pour compenser les éventuelles erreurs stratégiques des responsables locaux, comme le souligne Jacques Blanc : « la péréquation devrait normalement se cantonner à la résorption des seules inégalités de situations économiques et fiscales, à l'exclusion des inégalités provoquées par des maladresses de gestion »¹³³.

En second lieu, la péréquation peut prendre en compte l'effort des collectivités. « L'effort fiscal » et « le coefficient d'intégration fiscale » sont, par exemple, intégrés dans les péréquations françaises¹³⁴.

¹³² Toutes les théories post-welfaristes s'appuient sur un modèle de départ unique : on considère un individu i dont le vecteur de résultat R_i a deux composantes X_i et Y_i , avec X_i étant les ressources externes, et Y_i les ressources internes de l'individu. X correspond à des ressources externes, qui sont par définition transférables, contrôlées par les institutions (ex. : le revenu, ...). Y correspond à des données propres à l'individu. On peut subdiviser le vecteur Y de deux façons différentes, qui correspondent chacune à l'un des courants : l'école de l'égalité des ressources ou l'école de l'égalité du domaine de choix. Au sein de Y , on peut distinguer les objectifs et les ambitions de i (Y_1) des ressources internes comme le talent (Y_2). Mais on peut aussi faire une autre distinction entre la variable H (comme Hasard) qui correspond à une donnée exogène dont l'individu n'est pas responsable, et la variable V qui correspond à tout ce qui résulte des choix volontaires de l'individu, ou tout ce pour quoi l'individu peut être tenu pour responsable. Les différences entre X et Y , et surtout entre H et V , et Y_1 et Y_2 méritent une attention particulière, car c'est notamment par rapport à cette différence que vont se positionner les différentes écoles.

¹³³ BLANC Jacques, *Les péréquations dans les finances locales*, Paris, Collection Systèmes, LGDJ, 1996, 135 p.

¹³⁴ Par exemple, la DNP (dotation nationale de péréquation), la DSU (dotation de solidarité urbaine) et la DSR (dotation de solidarité rurale) attribuées aux communes.

En troisième lieu, le besoin des collectivités est essentiel dans la péréquation française. Il s'exprime par les dépenses auxquelles les collectivités doivent faire face de manière obligatoire ou facultative. Nous retrouvons la notion de besoin dans de nombreux dispositifs et la doctrine lui accorde de plus en plus d'importance. De nombreux critères liés aux besoins des collectivités sont intégrés dans les transferts financiers entre l'Etat et les entités décentralisées¹³⁵. Les deux rapports successifs du Sénat sur la péréquation interdépartementale et la péréquation interrégionale insistent sur le caractère incontournable des critères de charges dans le fonctionnement de la péréquation¹³⁶.

En dernier lieu, le talent. C'est le seul élément qui ne peut pas être utilisé et dont on ne peut compenser le manque. Le talent que peuvent posséder les élus locaux dans leur gestion dépend des suffrages exprimés démocratiquement et repose sur le « talent » des électeurs à choisir leurs « meilleurs » représentants. L'idée du talent exprimée dans les théories post-welfaristes n'est donc pas transposable aux collectivités. En effet, la compensation du manque de capacité d'un élu est inconcevable sans faire offense au principe démocratique de notre République.

Deux courants post-welfaristes s'opposent par le degré de responsabilité individuelle qu'ils intègrent dans leurs théories. Soit l'égalité recherchée se place avant l'utilisation effective des ressources par l'individu (théorie *ex-ante*), soit elle se situe après l'utilisation des ressources (théorie *ex-post*)¹³⁷. A partir de cette distinction, les objectifs divergent.

Les théories *ex-ante* cherchent à compenser en ressources externes (essentiellement l'argent), les différentes dotations en ressources internes individuelles pour lesquelles l'individu n'est pas considéré comme responsable (autrement dit les talents et les handicaps). Ce sont les théories de « l'égalité des ressources ». Elles considèrent qu'il convient de laisser l'individu libre et responsable de ses choix, notamment en matière

¹³⁵ A titre d'illustration : les dotations de péréquation communale et départementale, la dotation globale d'équipement, le concours destiné à prendre en charge une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie pour les départements.

¹³⁶ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 40 sur la péréquation interdépartementale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, 148 p. et Commission des Affaires économiques et du Plan, Délégation du Sénat pour l'aménagement et le développement durable du territoire et Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 342 sur la péréquation en faveur des régions : vers une nouvelle égalité territoriale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, 70 p.

¹³⁷ Cette seconde option cherche à garantir un certain seuil de bien-être, dont la définition doit être jugée assez largement pour être acceptée de tous, quels que soient les choix effectués.

d'utilisation de ses ressources. Pour l'école de « l'égalité des ressources » dont John Rawls est un des principaux fondateurs, il importe d'égaliser les ressources que vont pouvoir utiliser les individus afin de réaliser les fins qu'ils se donnent, l'individu étant considéré comme entièrement responsable de ses préférences et de l'utilisation des ressources dont il dispose¹³⁸.

Les théories *ex-post* recherchent à égaliser les chances d'accès à un certain niveau de bien-être : c'est le courant de « l'égalité du domaine de choix » (représenté par Amartya Sen et John Roemer). L'idée est de prendre en compte les capacités individuelles d'utilisation des biens disponibles et d'égaliser les possibilités de choix. Ces derniers doivent conduire à un certain niveau de bien-être.

L'impact de ces deux conceptions revêt une importance capitale dans l'approche de la péréquation. Si la péréquation française tend à mettre en œuvre la théorie de « l'égalité du domaine de choix » (§ 1), l'Allemagne préfère fonder ses finances locales sur la conception de « l'égalité des ressources » (§ 2). La doctrine désigne cette opposition par les expressions de péréquation « entendue *stricto sensu* » et de péréquation « entendue *lato sensu* »¹³⁹. Jacques Blanc fait part de cette différence dans son ouvrage *Les péréquations dans les finances locales* en définissant ces formes de péréquation de la manière suivante : « Entendue *stricto sensu*, la péréquation ne peut chercher à créer que les conditions d'une simple égalisation des ressources entre collectivités. On ne vise qu'à remédier aux disparités de richesse [...]. Entendue *lato sensu*, la péréquation va bien au-delà, en intégrant des critères de besoins (de « charges »). Il y a alors un subtil mélange entre critères fiscaux et critères socio-économiques »¹⁴⁰.

Peu d'auteurs insistent sur ce point. Or, son analyse permet de discerner la conception globale de la péréquation et les objectifs qui lui sont attribués par les législateurs.

¹³⁸ En 1994, les thèses rawlsiennes connaissent une large diffusion en France grâce à un rapport dirigé par Alain Minc et adressé au Premier Ministre Édouard Balladur. Dans ce rapport, intitulé *La France de l'an 2000*, Alain Minc propose d'abandonner la tradition républicaine et de substituer la notion d'équité à celle d'égalité dans la conception française de la justice. Face à l'échec de l'illusion égalitariste, la justice comme équité et ses principes sont la base de ce que Rawls appelle « une société bien ordonnée ».

¹³⁹ Aucun rapprochement ne doit être fait avec la péréquation au sens large et la péréquation au sens strict que nous abordons précédemment. Il s'agit d'une distinction totalement différente.

¹⁴⁰ BLANC Jacques Blanc, *Les péréquations dans les finances locales*, LGDJ, Paris, 1996, p. 11.

§ 1. L'ÉGALITÉ DES RESSOURCES APPLIQUÉE À LA PÉREQUATION « STRICTO SENSU »

Bien qu'appartenant à la même école « ressourciste », Rawls et Dworkin se différencient dans leur approche de la responsabilisation de l'individu. Le fédéralisme allemand est basé sur la théorie de John Rawls (A) mais le modèle de Dworkin est de plus en plus discuté et sollicité par une partie de la doctrine et de la classe politique allemandes (B).

A. LA THÉORIE DE JOHN RAWLS : FONDEMENT DU SYSTÈME PÉREQUATEUR ALLEMAND

L'idée de John Rawls est d'égaliser les ressources puisque ce sont les moyens utilisables par l'individu, pour arriver aux fins qu'il s'est fixé, qui sont à égaliser. Cette théorie est fondée sur la pluralité des conceptions de la « bonne vie » et la responsabilité qu'ont les individus dans l'élaboration de leurs préférences, dans les choix des méthodes d'utilisation de ces ressources et de leurs efficacités, ainsi que dans les efforts consentis dans la réalisation de leurs projets. L'individu est entièrement responsable du résultat effectif qu'il atteint et ne peut recevoir de compensation pour un résultat plus faible, car il avait initialement les mêmes possibilités que les autres individus. Rawls souhaite donc une égalisation équitable de ce qu'il nomme les « biens premiers ».

L'objectif fondamental qu'il poursuit¹⁴¹ est de définir les principes généraux de fonctionnement des institutions d'une société juste, à partir d'une démarche fondée en partie sur les théories du choix rationnel¹⁴². Rawls déduit deux principes de justice redistributive : un principe d'égalité stricte pour les libertés fondamentales, suivant lequel « chaque personne doit avoir un droit égal au système total le plus étendu de libertés de base égales pour tous, compatible avec un même système pour tous » et un principe d'égalité démocratique, qui se décompose en deux sous-principes : un sous-principe de différence, affirmant que « les inégalités d'avantages socio-économiques doivent être telles qu'elles

¹⁴¹ Dans son livre majeur *A theory of justice* (1971), John Rawls rejette l'approche welfariste sur deux points : d'une part, il récuse l'utilisation du concept d'utilité comme mesure du bien-être individuel puisqu'elle ne reflète que le bien-être subjectif auquel le bien-être ne se réduit pas; d'autre part, en se situant lui-même dans la lignée kantienne, il reproche à l'utilitarisme, branche principale, historiquement, du welfarisme, d'oublier l'essence fondamentale de tout être humain qui est d'être un être moral, de disposer d'une volonté libre, un être qui, en ce sens, doit être considéré comme une fin en soi et non pas simplement comme un moyen. Ce statut confère deux propriétés : les individus sont égaux en droits mais ne sont pas substituables ; le traitement de chacun des individus doit être impartial.

¹⁴² V. RAWLS John, « La structure de base comme objet » et « La théorie de la justice comme équité : une théorie politique mais non pas métaphysique » in *Justice et démocratie*, 1993.

soient au plus grand bénéfice des plus désavantagés » et un sous-principe d'égalité des chances, qui est prioritaire sur le précédent et selon lequel ces inégalités doivent être « attachées à des positions et à des fonctions ouvertes à tous »¹⁴³. La théorie de la justice de Rawls est une référence incontournable sur ces questions, et suscite une littérature abondante, qui en fait l'ouvrage le plus commenté du vingtième siècle. Toutes les autres théories de la justice qui sont développées par la suite se situent par rapport à celle de Rawls, notamment celle de Dworkin qui s'inscrit dans le courant de « l'égalité des ressources ».

Le système « fraternel » entre Etats fédérés, tel qu'il est conçu en Allemagne, avec la force que nous connaissons, est mis en œuvre par l'intermédiaire d'une péréquation dont la solidité et le caractère certain permettent aux Etats fédérés de n'avoir aucune inquiétude sur un éventuel manque de ressources. L'objectif d'assurer la solidarité et d'accorder à chaque Land les capacités de s'assumer financièrement dans des mesures comparables à ses homologues, aboutit à envisager la péréquation comme un sacerdoce intangible.

De fait, les objectifs d'une égalisation quasi-parfaite (proche des 100 %), sont à la base du *Finanzausgleich*. Au terme d'un processus rythmé par des étapes et des objectifs intermédiaires d'égalisation, chaque Land est assuré de disposer d'un socle de ressources fiscales supérieur à 95 % de la moyenne nationale¹⁴⁴. C'est intrinsèquement la méthode que prône John Rawls : l'égalisation des biens premiers. Ce sont les moyens utilisables par les collectivités, pour arriver aux fins qu'elles se sont elles-mêmes fixées, qui sont égalisées. La justice redistributive est effectuée avant l'emploi des ressources et l'application du courant « ressourciste » ne fait nul doute.

Les deux principes de justice de Rawls sont appliqués. Le principe d'égalité stricte pour les libertés fondamentales est assuré par le recours à un socle minimum de ressources proche de la moyenne (avant 2005, le législateur assurait même à chaque Land 99,5 % des ressources moyennes) et le principe d'égalité démocratique est mis en œuvre à travers le financement, par les Länder les plus avantagés, des difficultés fiscales des autres Länder.

¹⁴³ RAWLS John, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987, 666 p. (traduit de l'anglais, *A theory of justice*, 1971).

¹⁴⁴ DESJARDINS Pierre-Marcel et GUIHERY Laurent, « Fédéralisme fiscal et comparé au Canada et en Allemagne : quels enseignements et quelles convergences ? », *Actes du XIe colloque de l'ASRDLF : « Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen : Les politiques régionales à l'épreuve des faits »*, Bruxelles, Association de science régionale de Langue Française, 1-3 septembre 2004, p. 25.

Toutefois, si la péréquation allemande est aujourd'hui calquée sur la théorie de l'égalisation des ressources externes, elle tend à être remise en cause au profit de la théorie de Dworkin.

B. L'EMERGENCE DE LA THEORIE DE RONALD DWORKIN DANS LA PEREQUATION ALLEMANDE

Ronald Dworkin¹⁴⁵ approuve, comme Rawls, l'idée qu'il faut égaliser les ressources. Contrairement à ce dernier, il cherche à intégrer les talents et les besoins des individus en proposant d'égaliser l'ensemble des ressources externes et internes (tandis que Rawls ne considère qu'une partie des ressources externes). Dworkin définit les ressources externes comme échangeables (telles que les denrées) et il conçoit les ressources internes comme non échangeables (telles que le talent, le handicap ainsi que les autres aptitudes naturelles). L'individu est considéré comme un agent responsable de ses préférences, de sa conception personnelle de la « bonne vie » et de l'utilisation de ses ressources au sens où il maîtrise ces éléments¹⁴⁶. Dans l'ouvrage *Sovereign Virtue*, la théorie prônée par Dworkin combine deux idées clés. Schématiquement, les êtres humains sont responsables de leurs choix et les richesses naturelles de l'intelligence ainsi que le talent sont moralement arbitraires, et ne devraient pas affecter la répartition des ressources dans la société.

Spahn considère, dans ce qu'il appelle le « conflit entre solidarité et subsidiarité », que « l'Allemagne prend de plus en plus conscience que l'homogénéité des résultats à un prix ». Le degré de redistribution entre Länder atteint son maximum car « non seulement la capacité fiscale par habitant a été totalement égalisée (à un niveau de 99,5 % de la moyenne nationale après les transferts fédéraux "pour combler les écarts"), mais si on prend en considération tous les transferts fédéraux, les écarts entre les Etats s'accroissent à nouveau »¹⁴⁷. Depuis 2005, la suppression par le législateur, de l'objectif de 99,5 %, illustre les hésitations des politiciens à poursuivre une égalisation parfaite des « biens premiers ».

¹⁴⁵ DWORKIN Ronald, « What is Equality ?, Equality of Welfare and Equality of Resources », in *Philosophy and Public Affairs*, 1981, p. 185 à 345.

¹⁴⁶ V. FLEURBAEY Marc, *Théories économiques de la justice*, Economica, Paris, Coll. Economie et statistiques avancées, 1996, 250 p.

¹⁴⁷ V. SPAHN Paul Bernd, *Le maintien de l'équilibre fiscal dans une fédération : L'Allemagne*, Francfort, août 2001, p. 14, disponible sur : <http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/fr/pdf/spahn.pdf> (page consultée le 19 novembre 2010).

La Cour constitutionnelle allemande critique ce degré élevé de péréquation, même si elle reconnaît, le seuil des 95 % conforme à la Loi fondamentale¹⁴⁸. La solidarité interjuridictionnelle facilite, il est vrai, le consensus dans un cadre intergouvernemental. Mais le processus de redistribution entre les Etats, la fédération et les paliers inférieurs de gouvernement rompt le lien qui doit exister entre les décisions en matière de dépenses et leur financement. L'absence de cette relation réduit la responsabilité des décideurs et diminue l'influence des citoyens-électeurs sur les politiciens.

Par ailleurs, les Länder perdent tout intérêt à développer leurs propres assiettes fiscales par une administration fiscale plus efficace ou de meilleures politiques économiques. D'un point de vue formel, la solidarité interrégionale tend à réduire encore l'autonomie financière des Etats, déjà très restreinte par la Constitution, ce qui met en péril l'indépendance de leur budget, et la pertinence de leurs politiques de dépenses. La péréquation pénalise fortement toute capacité fiscale excédentaire par rapport à la moyenne nationale et tend à encourager des comportements budgétaires inefficaces, surtout si elle combinée à un mécanisme de transferts fédéraux qui remet à flot les gouvernements non performants.

L'analyse de Spahn démontre que la « charge marginale implicite inhérente au système combiné de péréquation entre Etats » est faible. Si un Land souhaite accroître ses recettes propres, il lui reste à disposition peu des recettes supplémentaires, soit parce qu'il perd une partie de ses avantages lors de la redistribution régionale, soit parce qu'il augmente sa contribution aux systèmes de péréquation.

Cela est d'autant plus vrai pour les Etats qui ont un minimum garanti et des ressources inférieures à celui-ci. Tout accroissement de leurs ressources engendre une perte des ressources obtenues du fait de la péréquation et stimule le manque d'intérêt de ces Etats à développer leur propre assiette fiscale.

Un second aspect du système n'incite pas les autorités des Länder à être efficaces. Les subventions fédérales sont attribuées en fonction des recettes et des dépenses « réelles », ce qui amplifie les dérives vers des comportements budgétaires irresponsables. La solidarité intergouvernementale n'est pas favorable à la réduction des déficits et incite à des politiques de dépenses volontaristes et sans effet sur les recettes fiscales.

¹⁴⁸ Bundesverfassungsgericht, 2 BvF 2/98 du 11 novembre 1999, n° 1 -347.

Cependant, les propositions de réforme peinent à rallier un grand appui et soulèvent l'épineux problème de la fraternité entre l'Ouest et l'Est, les Länder de l'ex-RFA étant contributeurs et ceux de l'ex-RDA bénéficiaires¹⁴⁹.

Certains auteurs allemands « reprennent » les deux idées clés de Dworkin en avançant l'idée d'une répartition sur la base de données objectives entre des entités ayant des responsabilités semblables. Dans ce contexte, et à la différence du modèle actuel et de la théorie de John Rawls, les choix politiques, économiques et budgétaires des autorités fédérées n'influeraient pas sur le partage des ressources.

Un dilemme constitutionnel s'oppose à cette évolution puisque la Loi fondamentale préconise une approche quantitative pour le partage vertical des ressources et établit la population comme seul critère de répartition horizontale des ressources, rendant impossible toute approche axée sur les besoins.

A l'opposé du système outre-Rhin, la péréquation française se fonde sur la recherche de l'égalité du domaine de choix dont Sen et Roemer sont les principaux artisans. Elle résiste ainsi à l'utilisation d'un socle minimum d'égalisation¹⁵⁰.

§ 2. L'ÉGALITÉ DU DOMAINE DE CHOIX ADAPTÉE À LA PÉREQUATION FRANÇAISE

En opposition au courant « ressourciste », l'école de « l'égalisation du domaine de choix » (appelée également « l'égalité des opportunités ») s'est développée. Ses fondamentaux reposent sur le fait que la distinction entre préférences et ressources n'est pas réellement pertinente et qu'il est plus raisonnable de se référer à une distinction entre les éléments qui sont sous le contrôle de l'individu et ceux qui n'y sont pas.

¹⁴⁹ C'est également l'épineux problème du rééquilibrage calédonien qui freine toute révision de la clé de la répartition provinciale.

¹⁵⁰ Les seuls objectifs définis en termes de seuil apparaissent dans l'article 68 de la loi de 1995 (Loi n° 95-115 du 4 février 1995 portant loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) : « A compter du 1er janvier 1997, une péréquation financière est opérée entre les espaces régionaux de métropole. A cette fin, l'ensemble des ressources, hors emprunts, des collectivités territoriales et de leurs groupements, au sein d'un même espace régional, fait l'objet d'un calcul cumulé. Ces ressources comprennent les concours de toute nature reçus de l'Etat, les recettes de péréquation provenant de collectivités territoriales extérieures à l'espace considéré, les bases de calcul de l'ensemble des ressources fiscales multipliées pour chaque impôt ou taxe par le taux ou le montant unitaire moyen national d'imposition à chacun de ces impôts ou de ces taxes, les produits domaniaux nets de la région, des départements qui composent celle-ci, des communes situées dans ces départements et de leurs groupements. Les ressources ainsi calculées, rapportées, par an, au nombre des habitants de l'espace régional considéré, sont corrigées afin de tenir compte des charges des collectivités concernées et de leurs groupements. Elles ne peuvent être inférieures à 80 p. 100 ni excéder 120 p. 100 de la moyenne nationale par habitant des ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements ».

Dans cette optique, la distribution des biens est juste dès lors que l'ensemble des niveaux de résultats que peut atteindre chaque individu, est identique pour tous. L'accent n'est pas mis sur les résultats effectivement atteints, car ils dépendent des choix des individus, mais sur l'ensemble des résultats possibles, autrement dit sur les possibilités réelles de résultats que peuvent obtenir les individus après la distribution des ressources.

Ce qui compte n'est pas la quantité des ressources externes, mais ce qu'elles permettent à l'individu de faire. Comme le souligne Christine Le Clainche (1999), « il s'agit d'égalité modulo les choix autonomes »¹⁵¹ dont les individus sont entièrement responsables. Le but recherché est de supprimer toutes les contingences extérieures dont l'individu n'est pas responsable, et de faire en sorte que tout individu ait le même ensemble de niveaux possibles de bien-être. Cela signifie qu'il ne suffit pas que les mêmes résultats soient à la portée de chacun, il faut surtout qu'ils puissent être atteints avec le même effort¹⁵².

Cette deuxième école de « l'égalité du domaine de choix », sur laquelle est fondée la péréquation française, s'appuie principalement sur les travaux de Sen (A) et de Roemer¹⁵³ (B).

A. LA THEORIE DE L'EGALITE DES *CAPABILITIES* SELON SEN

Amartya Sen¹⁵⁴, Prix Nobel d'économie en 1998 pour ses travaux sur le choix social, s'intéresse aux chances de bien-être. L'originalité de Sen est d'aborder la question de la définition du bien-être à partir de la qualité de vie objective de l'individu, ce qui permet d'accepter diverses conceptions de la « bonne vie » tout en garantissant une qualité de vie minimale.

¹⁵¹ V. LE CLAINCHE Christine, « Talents, responsabilité, justice sociale : les apports des courants post-welfaristes », *Economies et Sociétés*, Série Histoire de la pensée Economique, P.E., n°28, n°4, 1999, p. 77 à 100.

¹⁵² Théoriquement, cela signifie qu'il faut que l'ensemble des choix disponibles à partir du vecteur (X_i, V_i, H) soit identique pour tous les agents i à V donnés. Ce courant donne une place importante à la responsabilité, mais prend en compte les différences de talent et de capacités de transformation des biens entre individus. Comme dans les théories déjà présentées, un des problèmes est encore de savoir comment estimer le niveau de bien-être qui peut être atteint. Sen et Roemer vont chercher, comme Rawls, une mesure objective.

¹⁵³ LESEUR Alexia, *L'équité de l'allocation initiale des permis d'émission négociables de gaz à effet de serre entre entreprises : un éclairage du choix public par la philosophie morale et l'analyse économique*. Doctorat CECO, EP - CECO Laboratoire d'Économétrie, EP/X, 2004, p. 144 à 165.

¹⁵⁴ SEN Amartya, *Éthique et économie : et autres essais*, traduit de l'anglais par Sophie Marnat, 4^e éd., Paris, Collection Quadrige, PUF, 1993, 364 p.

Les composants objectifs du bien-être sont appelés « *functionings* »¹⁵⁵. Ce sont des activités sociales ou des états physiques, qui regroupent plus généralement différents états de l'existence.

Le principe de justice défendu par Sen, n'est pas l'égalisation stricte des *functionings* pris individuellement mais l'égalisation de ses *capabilities*¹⁵⁶. Ce décalage permet de laisser toute sa place à la liberté individuelle dans la détermination du choix de vie. L'individu détermine lui-même les *functionings* importants pour lui. La place de la responsabilité est mieux considérée : l'individu est supposé choisir délibérément un des vecteurs de *functionings* possibles, à partir de ses *capabilities* propres, et est tenu responsable de ce choix. Même s'il ne maximise pas son bien-être individuel en ne choisissant pas le meilleur vecteur des *functionings* disponibles, que cela soit par erreur, par ignorance ou par manque de rationalité, aucune compensation ne doit être versée.

Pour Jacques Blanc, « la péréquation devrait normalement se cantonner à la résorption des seules inégalités de situations économiques et fiscales, à l'exclusion des inégalités provoquées par des maladroites de gestion ». Autrement dit, la péréquation française doit conserver la responsabilité des collectivités. Par conséquent, si une collectivité ne maximise pas son « bien-être » en ne choisissant pas le meilleur vecteur des *functionings* disponibles, aucune compensation au titre de la péréquation ne lui est versée.

Rapportée aux théories de Sen, la péréquation vise l'égalisation des *capabilities* au contraire de la péréquation allemande qui vise l'égalisation des *functionings*. Cette égalisation s'effectue notamment à travers la construction et l'utilisation d'indices synthétiques dans les mécanismes redistributifs. La part « péréquation » des DGF (dotations globales de fonctionnement) s'appuie sur ce schéma. La DPU (dotation de péréquation urbaine) est répartie, entre départements, en fonction du potentiel financier par habitant (50 %), des bénéficiaires de l'aide au logement (25 %), du RMI (15 %) et du revenu moyen par habitant (10 %). On recherche à égaliser les *capabilities* à travers

¹⁵⁵ Traduire *functioning* n'est pas chose aisée. « Fonction » sous-tend une idée de but qui n'est pas présente dans la notion de *functioning* ; Fleurbaey propose « réalisation », mais ce terme manque l'idée du caractère naturel de *functioning* (qui vient du verbe *to function*). Ainsi, nous préférons garder le terme initial de *functioning*.

¹⁵⁶ Traduire *capability* n'est pas plus aisé : beaucoup suggèrent « capacité », terme qui néglige l'accès effectif au bien qui ne dépend pas uniquement des capacités de l'individu ; Fleurbaey propose « opportunité », ce qui ne met pas assez en lumière les capacités de l'individu. Par souci de simplicité et d'accord avec le traducteur de Sen, on retiendra la version anglo-saxonne. Dans ses premiers écrits, Sen ne défendait l'égalisation que des capacités de base, qui correspondent à l'ensemble des combinaisons possibles de *functionings* fondamentaux atteignables. Mais dans la forme achevée de sa théorie, sa sphère de *functionings* s'étend au-delà de la satisfaction des besoins fondamentaux ; il défend donc l'égalité des *capabilities* plus étendues.

d'indices dont le rôle est de refléter les niveaux de ressources que doivent posséder les collectivités pour parvenir à des fins identiques avec les mêmes efforts. Il en va de même pour la répartition de la DFM¹⁵⁷ (dotation de fonctionnement minimale), de la DSUCS (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale), de la DSR (dotation de solidarité rurale)¹⁵⁸...

B. LA THEORIE DE L'EGALITE DES OPPORTUNITES SELON ROEMER

La théorie de l'égalité des opportunités présentée par John Roemer, membre du courant de l'égalité du domaine de choix, est intéressante pour nos recherches dans le sens où une partie de sa théorie repose sur le calcul de la médiane d'une classe donnée. Pour ne prendre en compte que la responsabilité des agents (leur effort dans l'obtention du résultat), Roemer suggère de définir des classes d'équivalence, chacune regroupant tous les individus soumis aux mêmes circonstances¹⁵⁹. Ces classes sont définies en fonction des meilleures variables explicatives de l'événement étudié.

Nous pouvons établir un lien entre cette théorie et les systèmes de péréquation intervenant dans les dotations globales de fonctionnement départementale et communale¹⁶⁰ même si le but est différent. Pour Roemer, l'objectif est de connaître l'effort fourni en comparant un individu donné à l'individu médian de la même classe. Appliqué à la péréquation, l'objectif est de connaître les *capabilities* d'une collectivité par rapport à la collectivité médiane de sa classe.

Pour la répartition de la DFM, de la DPU, de la DSR et de la DSUCS, les collectivités sont divisées en strates selon la variable explicative choisie qu'est la population, afin d'établir des comparaisons significatives. Les départements sont divisés en deux classes, d'un côté les départements « urbains » qui peuvent être éligibles à la DPU et, d'un autre côté, les départements « non-urbains » qui peuvent percevoir la DFM. Pour la péréquation

¹⁵⁷ La répartition est fonction d'un indice synthétique comprenant le potentiel financier par habitant (40 %), le potentiel financier « superficiaire » (30 %) et la longueur de voirie (30 %).

¹⁵⁸ La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale est répartie selon un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte le potentiel financier, les logements sociaux, le revenu des habitants de la commune, les bénéficiaires de prestations sociales logement ; et la première fraction de la DSR est allouée en fonction d'un indice synthétique constitué du potentiel financier, de la longueur de la voirie, de la population âgée entre 3 et 16 ans et du potentiel financier « superficiaire ».

¹⁵⁹ ROEMER John E., *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, 2000, 128 p.

¹⁶⁰ Les régions ne sont pas concernées en raison du nombre restreint de régions (22 régions métropolitaines) inadéquat à la mise en œuvre de la théorie de Roemer.

communale, on distingue les communes urbaines (plus de 10 000 habitants) qui sont éligibles au titre de la DSUCS, des communes rurales (moins de 10 000 habitants) qui peuvent prétendre à la DSR¹⁶¹.

Au sein de chaque classe d'équivalence, les procédés de Roemer sont mis en œuvre puisque les départements et les communes sont ensuite comparés à la collectivité médiane de leur strate. Par exemple, les départements urbains peuvent percevoir la DPU uniquement si leur potentiel financier est inférieur au double du potentiel financier moyen des départements de leur strate.

La théorie de Roemer semble plus facile à mettre en pratique pour les collectivités que pour les individus. Christine Le Clainche¹⁶² reproche à cette théorie qu'elle suppose une information totale et parfaite afin de pouvoir ranger adéquatement les individus dans les classes d'équivalence, et que le moindre manque d'information peut changer radicalement la redistribution. Or, il est bien plus facile d'établir une classification de collectivités publiques que d'individus dont les données sont souvent délicates à collecter et dépendent de leur bonne volonté.

¹⁶¹ Le découpage est plus complexe car au sein de chaque classe, urbaine ou rurale, il existe des sous-divisions. Le partage est relativement flou. Certaines communes peuvent même être intégrées dans plusieurs sous-divisions.

¹⁶² V. LE CLAINCHE Christine, « Talents, responsabilité, justice sociale : les apports des courants post-welfaristes », *Economies et Sociétés*, Série Histoire de la pensée Economique, P.E., n°28, n°4, 1999, p. 77 à 100.

SECTION II.

LES PRINCIPES DE SOLIDARITE ET D'EGALITE : FONDEMENT POSITIF DE LA PEREQUATION

La solidarité (§ 1) et l'égalité (§ 2) sont les deux fondements positifs du droit à la péréquation.

§ 1. LA PEREQUATION : EXPRESSION DE LA SOLIDARITE

La péréquation est l'expression de la solidarité, principe constitutionnel proclamé par le Préambule de la Constitution de 1946 et réaffirmé par le Préambule de la Constitution de 1958, la solidarité prend l'ascendant sur une notion qui lui est proche, la fraternité (A). La péréquation s'exprime à travers tous les modes de solidarité, que cette dernière soit issue d'un souci d'égalité de situation, d'équité, de participation ou d'aide structurelle entre collectivités. Les deux principales formes de solidarité financière entre entités publiques, horizontale et verticale, sont directement liées aux types de péréquations instaurées. Ce faisant, la péréquation n'est le fruit que d'une seule forme de solidarité : la solidarité horizontale (B).

A. LA PEREQUATION ET LE PRINCIPE DE SOLIDARITE NATIONALE

Le principe constitutionnel de solidarité nationale est devenu un fondement juridique de la péréquation. Tant dans les jurisprudences de droit public que dans la doctrine et les discours politiques, le principe solidarité s'est imposé face à la fraternité (1). Cette solidarité nationale ne s'oppose pas, sous certaines conditions, à la modélisation d'une solidarité locale exprimée par une péréquation géographiquement délimitée (2).

1. Le fondement de la solidarité préférée à celui de la fraternité

A l'instar de Marcel David¹⁶³, nous sommes confrontés à la question de la considération de la solidarité et de la fraternité comme des principes relevant de la sphère juridique, dès lors qu'ils sont érigés en fondements d'institutions ou de règles.

Nous partageons son avis sur la notion de solidarité présente dans le Préambule de la Constitution de 1946 et reprise par le Préambule de la Constitution de 1958. A maintes reprises depuis les années 1980, le Conseil constitutionnel la met explicitement à contribution pour justifier la teneur de ses décisions : il en est ainsi de celles du 16 janvier 1986 et des 25-26 juin de la même année¹⁶⁴, de celle du 23 janvier 1987 sur l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité¹⁶⁵, de celle du 28 décembre 1990 à propos de la CSG (contribution sociale généralisée)¹⁶⁶, de celle du 6 mai 1991 sur le fonds de solidarité francilien¹⁶⁷ ou encore de celle du 21 janvier 1997 relative à la prestation spécifique de dépendance¹⁶⁸.

Le Conseil d'Etat se montre encore réticent à recourir à la solidarité pour motiver fondamentalement ses arrêts en lui préférant les principes généraux du droit au risque de voir certaines de leurs composantes entrer en opposition avec un impératif des Droits de l'homme. La fonction contentieuse du Conseil d'Etat lui permet de participer à l'élaboration ou à la précision des règles et des concepts qui régissent le droit social. Par ses

¹⁶³ DAVID Marcel, « Solidarité et fraternité en droit public français », *Actes du colloque : « La solidarité en droit public »*, Université de Franche-Comté, 21-22 avril 1999, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 30 à 31 et DAVID Marcel, « Quel avenir pour la fraternité ? Des acquis nombreux et des interrogations pour le futur », Caisse nationale des Allocations familiales, *Informations sociales*, n° 136, p. 60 à 69.

¹⁶⁴ V. considérant 19 relatif au grief de la suppression de tout moyen d'action du gouvernement sur les prix donc de la suppression d'une garantie correspondant au respect d'exigences constitutionnelles telles que l'égalité et la solidarité des Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ou la continuité de la vie nationale (Conseil constitutionnel, décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 sur une loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social).

¹⁶⁵ V. considérants relatifs à l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité (Conseil constitutionnel, décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987 sur une loi portant diverses mesures d'ordre social).

¹⁶⁶ V. considérant 29 sur la confrontation entre les contributions sociales instituées par la loi de finances pour 1991 et la mise en œuvre du principe de solidarité nationale (Conseil constitutionnel, décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990 sur la loi de finances pour 1991).

¹⁶⁷ V. supra.

¹⁶⁸ V. considérant sur les griefs tirés de la méconnaissance du onzième alinéa du Préambule de la constitution du 27 octobre 1946 et du principe d'égalité (Conseil constitutionnel, décision n° 96-387 DC du 21 janvier 1997 sur la loi tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance).

arrêtés sur la légalité d'actes réglementaires, le Conseil d'Etat examine la conformité du mécanisme des franchises au regard des exigences de la solidarité nationale figurant dans le Préambule de la Constitution de 1946¹⁶⁹.

A fortiori, le Conseil d'Etat ne s'appuie pas sur la fraternité. D'ailleurs, aucun tribunal ne l'utilise à ce jour. La notion mentionnée à l'article 2 de la Constitution de 1958¹⁷⁰ et à l'article premier de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme¹⁷¹ ne serait qu'un principe de droit moral comme le pensait Paul Thibaud, philosophe et ancien directeur de la revue *Esprit* : « Autant la liberté et l'égalité peuvent être perçues comme des droits, autant la fraternité est une obligation de chacun vis-à-vis d'autrui. C'est donc un mot d'ordre moral »¹⁷².

Aucun grief destiné au Conseil constitutionnel ne fait allusion à un éventuel principe juridique de fraternité. Il faut dire que les saisissants fondent leurs argumentaires, autant que faire se peut, sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour mieux débouter les défenseurs du texte pour lequel les juges sont saisis. Il ne faut pas s'offusquer de l'absence de mise en exergue d'un principe dont le Conseil constitutionnel écarte jusqu'alors par son silence, d'une hypothétique portée juridique.

Lors de l'examen du projet de loi organique en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, le sénateur Paul Girod lie la fraternité à la péréquation :

« Alors que nous abordons la concrétisation de tout cela, nous pourrions peut-être revenir tout simplement à notre devise républicaine : « Liberté, Egalité, Fraternité ». La liberté, c'est la capacité de prendre ses responsabilités. [...] L'égalité et la fraternité, c'est la péréquation [...] nous allons sans doute nous interroger sur la stabilisation de l'existant et sur une évolution plus prudente de la notion de liberté face à la notion d'égalité et de

¹⁶⁹ CE, 6 mai 2009, *Association FNATH, Association des accidentés de la vie, Association nationale de défense des victimes de l'amiante* : « Les sommes susceptibles d'être laissées à la charge des assurés du fait du décret n° 2007-1937 du 26 décembre 2007, pris pour l'application du III de l'article de l'art. L. 322-2 du code de la sécurité sociale, n'excèdent pas la part des revenus des assurés au-delà de laquelle les exigences du onzième alinéa du Préambule seraient méconnues ».

¹⁷⁰ Article 2 de la Constitution : « L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge à trois bandes verticales d'égales dimensions. L'hymne national est *la Marseillaise*. La devise de la République est : " Liberté, Egalité, Fraternité. " Son principe est : gouvernement du peuple, pour le peuple et par le peuple ».

¹⁷¹ Article 1^{er} de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme : « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité ».

¹⁷² THIBAUD Paul, « Il était le bon côté du christianisme », *Libération*, 23 janvier 2007.

fraternité. [...] Je pense que les suggestions de nos commissions vont aider le Parlement et le gouvernement à avancer dans le sens de la conjonction difficile entre liberté, responsabilité et fraternité. Je pense également que le débat qui s'ouvre ressurgira à un moment ou à un autre »¹⁷³.

Il s'agit d'un cas isolé, tant la « solidarité entre les territoires » est devenue un fondement politique du développement territorial, que ce soit en matière de télécommunications¹⁷⁴, d'habitat, de transports ou d'aménagement¹⁷⁵.

La solidarité entre les collectivités locales, personnes morales de droit public, découle de l'évolution plus générale de la solidarité entre les territoires. Les débats au sein de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire de l'Assemblée nationale et les rapports du Sénat témoignent de cet engouement. Emile Blessig, Président de la délégation, relève par exemple, « l'incohérence du dispositif fiscal sur les déchets qui entrave la mise en place d'une véritable solidarité entre les territoires »¹⁷⁶, tandis que les rapporteurs du Sénat invoquent la solidarité entre les territoires en affichant ce que doit être l'objectif de l'évolution de la péréquation : « assurer la solidarité entre les territoires par une péréquation refondée »¹⁷⁷. A contrario, nous n'avons trouvé traces de la fraternité entre les territoires que dans de rares revendications politiques.

Le législateur affiche régulièrement le concept de solidarité dans les dispositifs de péréquation, en instaurant, par exemple, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, la dotation de solidarité rurale, le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France. La solidarité prend le pas sur la fraternité en devenant un principe juridique utilisé par le législateur et reconnu par le Conseil constitutionnel.

¹⁷³ V. Intervention de M. Paul GIROD, Compte-rendu intégral des débats, séance du 1er juin 2004, « 14. Autonomie financière des collectivités territoriales » - Suite de la discussion d'un projet de loi organique.

¹⁷⁴ V. *Les enjeux du haut débit : « collectivités locales et territoires à l'heure des choix »* (colloque), Intervention de M. Gérard LARCHER - Sénateur des Yvelines, Président de la Commission des affaires économiques et du plan du Sénat, Palais du Luxembourg, 12 novembre 2002.

¹⁷⁵ V. Exposé des motifs du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, présenté au nom de M. Lionel JOSPIN par M. Jean-Claude GAYSSOT : « Le présent projet de loi vise à rénover le cadre juridique des politiques d'aménagement de l'espace, afin d'assurer un développement et un renouvellement urbain cohérents, solidaires et durables, en s'appuyant sur trois principes fondamentaux » dont « l'exigence de solidarité, pour assurer le développement cohérent des territoires urbains, périurbains et ruraux ».

¹⁷⁶ V. Compte-rendu n° 19, Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, Assemblée nationale, Audition de Mme Roselyne BACHELOT-NARQUIN, Ministre de l'écologie et du développement durable, sur la gestion des déchets et de l'eau, Mercredi 4 juin 2003

¹⁷⁷ Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, *Rapport d'information n° 264 présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale*, Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, Paris, Sénat, 2008-2009, p. 143 à 146.

En ce qui concerne les notions de solidarité et fraternité, les œuvres de Michel Borgetto sont devenues des références¹⁷⁸. L'auteur considère comme plausible l'éventualité que le Conseil constitutionnel en vienne à recourir à la fraternité en prenant appui, ou non, sur le Préambule de la Constitution et sans que la symbiose ponctuelle entre les deux principes de solidarité et de fraternité n'implique la totale absorption de l'un par l'autre afin qu'il soit fait fond de la fraternité pour épargner à la solidarité d'enfreindre la justice tout en servant potentiellement de dénominateur commun entre les peuples, conformément à l'article 1^{er} de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

Tout en se juridicisant, la fraternité ne se déleste pas de sa teneur éthique et à l'instar de la solidarité, elle peut servir de pont entre la liberté et l'égalité, les deux autres principes de la devise républicaine. Nous pourrions ainsi assister à la reviviscence de la fraternité en symbiose avec la solidarité après le processus de substitution de la solidarité à la fraternité (1871-1980)¹⁷⁹ et suivi l'esquisse d'une juridicisation de la fraternité sous l'égide des révolutions à la française¹⁸⁰.

A contrario, pour Patrice Raymond, la solidarité représente une « ère nouvelle pour les hommes et les institutions » et la fraternité révolutionnaire fait définitivement place à la solidarité républicaine¹⁸¹.

2. Le principe de solidarité nationale favorable à l'essor de la péréquation

Le juge constitutionnel fait prévaloir une vision de l'égalité « complexe », selon l'expression du professeur américain Michael Walzer¹⁸² reprise par Ferdinand Mélin-

¹⁷⁸ V. BORGETTO Michel, *La notion de fraternité en droit public français : la passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1993, 689 p. (Texte remanié de *La notion de fraternité en droit public français : la passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Thèse de doct. : Droit Public, Paris II, 1991) et BORGETTO Michel, *La devise " Liberté, Egalité, Fraternité "*, Collect. Que sais-je ?, PUF, Paris, 1997, 127 p.

¹⁷⁹ V. « La conception de la fraternité a fait place à une conception nouvelle qui se résume en un mot, solidarité », *Journal des Economistes*, 5 décembre 1904, p. 467.

¹⁸⁰ V. DAVID Marcel, « Solidarité et fraternité en droit public français », *Actes du colloque : « La solidarité en droit public »*, Université de Franche-Comté, 21-22 avril 1999, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 30 à 31 et DAVID Marcel, « Quel avenir pour la fraternité ? Des acquis nombreux et des interrogations pour le futur », Caisse nationale des Allocations familiales, *Informations sociales*, n° 136, p. 60 à 69.

¹⁸¹ V. RAYMOND Patrice, *Solidarité et finances locales*, Thèse doct. : droit public : Université de Paris II, 1996, p. 128 à 145.

¹⁸² WALZER Michaël, *Sphères de justice : Une défense du pluralisme et de l'égalité*, Seuil, Coll. « La couleur des idées », Paris, 1997, p. 23 et s.

Soucramanien¹⁸³, en incluant les aspects d'une justice distributive. En admettant la conformité de discriminations positives, les juges de la rue Montpensier préservent l'essentiel de la notion de solidarité. En ce sens, le principe d'égalité est devenu un « vecteur de la solidarité entre les personnes » puis un « vecteur de la solidarité entre les territoires »¹⁸⁴.

Le Conseil constitutionnel assure un contrôle restreint du respect du principe de l'égalité financière et fiscale. Le législateur peut créer des discriminations positives afin de favoriser des catégories de contribuables à l'égard desquelles la solidarité a vocation à s'exercer¹⁸⁵. Avant de consacrer explicitement l'existence d'un principe de solidarité nationale, le juge constitutionnel invoque le rôle d'un tel principe en tant qu'élément complémentaire et modérateur du principe d'égalité, par exemple, dans sa décision de 1981 sur l'institution de l'impôt sur les grandes fortunes¹⁸⁶, dont l'appellation est explicitement destinée à marquer l'effort de solidarité des plus « favorisés ».

La décision du 6 mai 1991 ouvre la voie au développement de la solidarité entre territoires. Bien que le législateur édicte au préalable des mesures de discriminations fiscales positives avec la loi d'habilitation du 2 juillet 1986¹⁸⁷ et la possibilité pour le gouvernement de consentir des exonérations, des réductions d'impôts ou encore de cotisations sociales aux entreprises situées dans certaines zones en vue d'inciter à la

¹⁸³ MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, « Solidarité, égalité et constitutionnalité », *La solidarité en droit public*, L'Harmattan, Paris, 2005, p. 285 à 294. Pour plus de développements, v. MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille - P.U.A.M., coll. « Droit public positif », Juin 1999, 397 p.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ V. PHILIP Loïc, *Droit fiscal constitutionnel*, Economica, coll. « Finances publiques », Paris, 1990, p. 158.

¹⁸⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 81-133 DC du 30 décembre 1981 portant sur la loi de finances pour 1982, cons. 6 et 7 : « Considérant qu'en vertu de l'article 13 de la Déclaration des droits la contribution commune aux charges de la nation "doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés" ; que, conformément à l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives des redevables ; Considérant qu'en instituant un impôt sur les grandes fortunes le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et qui résulte des revenus en espèce ou en nature procurés périodiquement par ces biens, qu'ils soient ou non soumis par ailleurs à l'impôt sur le revenu ; qu'en effet, en raison de son taux et de son caractère annuel, l'impôt sur les grandes fortunes est appelé normalement à être acquitté sur les revenus des biens imposables ; qu'il est de fait que le centre de disposition des revenus à partir duquel peuvent être appréciées les ressources et les charges du contribuable est le foyer familial ; qu'en décidant que l'unité d'imposition pour l'impôt sur les grandes fortunes est constituée par ce foyer, le législateur n'a fait qu'appliquer une règle adaptée à l'objectif recherché par lui, au demeurant traditionnelle dans le droit fiscal français, et qui n'est contraire à aucun principe constitutionnel et, notamment, pas à celui de l'article 13 de la Déclaration des droits ».

¹⁸⁷ Loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social. Cette loi n'est pas soumise au contrôle constitutionnel.

création d'emplois, c'est en 1991, pour la première fois, qu'il est fait mention du principe de solidarité nationale en indiquant son fondement constitutionnel¹⁸⁸ :

« le principe de solidarité nationale proclamé par le douzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et réaffirmé par le Préambule de la Constitution de 1958, ne fait pas obstacle à l'institution par la loi d'un mécanisme de solidarité entre les habitants d'une même région »¹⁸⁹.

Depuis, les dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 servent à fonder le principe de solidarité nationale¹⁹⁰. Les juges reconnaissent, par exemple, que ces alinéas impliquent une « politique de solidarité nationale en faveur de la famille ». Dans sa décision sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, le Conseil énumère les formes d'aides susceptibles de satisfaire aux exigences de ces politiques de solidarité nationale. Il relève expressément l'aide fiscale et notamment le mécanisme fiscal du quotient familial¹⁹¹. Comme le souligne Pierre Beltrame, « en consacrant l'impôt comme l'un des instruments d'une politique de solidarité nationale vis-à-vis de la famille, le

¹⁸⁸ Le juge constitutionnel fait explicitement référence au principe de solidarité nationale à propos de l'indemnisation de rapatriés des Nouvelles-Hébrides (devenues depuis leur accession à l'indépendance République du Vanuatu). Il considère « qu'il incombe au législateur, lorsqu'il met en œuvre le principe de solidarité nationale, de veiller à ce que la diversité des régimes d'indemnisation institués par lui n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité de tous devant les charges publiques » (Conseil constitutionnel, décision n° 87-23 DC du 30 décembre 1987 sur la loi de finances pour 1988).

¹⁸⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991 portant sur la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, cons. 22.

¹⁹⁰ Dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » et « Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

¹⁹¹ Conseil constitutionnel, décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, cons. 33 et 34 : « Considérant que l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur de la famille ; qu'il est cependant loisible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités d'aide aux familles qui lui paraissent appropriées ; qu'outre les prestations familiales directement servies par les organismes de sécurité sociale, ces aides sont susceptibles de revêtir la forme de prestations, générales ou spécifiques, directes ou indirectes, apportées aux familles tant par les organismes de sécurité sociale que par les collectivités publiques ; que ces aides comprennent notamment le mécanisme fiscal du quotient familial ; Considérant, en conséquence, que si les dispositions précitées des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ne font pas, par elles-mêmes, obstacle à ce que le bénéfice des allocations familiales soit subordonné à une condition de ressources, les dispositions réglementaires prévues par la loi ne sauraient fixer les plafonds de ressources, compte tenu des autres formes d'aides aux familles, de telle sorte que seraient remises en cause les exigences du Préambule de 1946 ; que, sous cette réserve, l'article 23 n'est pas contraire aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ».

Conseil constitutionnel ne faisait que mettre en évidence le rôle implicitement joué par le principe de solidarité dans la politique et le droit fiscal français »¹⁹².

Paradoxalement, en matière de péréquation, le principe de solidarité nationale est soulevé deux fois par le juge constitutionnel en réponse aux griefs des saisissants qui soutiennent que les dispositifs instaurés sont contraires au principe d'égalité.

A propos du fonds de solidarité de la région Île-de-France, les saisissants soulignent la rupture d'égalité du fait qu'il appartient à l'Etat d'organiser la péréquation des ressources entre collectivités :

« A supposer toutefois que l'on puisse reconnaître au législateur le droit souverain de décider qu'une seule région française doit bénéficier d'un meilleur système de péréquation, cela ne suffirait pas à justifier l'inégalité de traitement dans la mesure où le législateur disposait d'autres solutions pour atteindre le but poursuivi. En effet, le respect de l'égalité fonde le principe républicain selon lequel il appartient à l'Etat d'organiser la péréquation des ressources entre les collectivités. Cette péréquation est opérée sur les ressources de l'Etat reversées aux collectivités et non sur les ressources propres de ces dernières.

Le respect de ce principe d'égalité aurait donc dû amener le législateur à confier à l'Etat au travers de ses propres instances le soin d'opérer une meilleure péréquation. En choisissant une solution qui repose sur une ponction opérée sur les ressources fiscales des communes, le législateur a donc institué une inégalité qui doit être sanctionnée ».

Le juge constitutionnel se fonde alors sur le douzième alinéa de la Constitution pour définir les responsabilités respectives de l'Etat et des communes en matière de solidarité.

En soutenant que le principe de solidarité nationale n'est pas contradictoire avec une solidarité locale, le Conseil attribue un fondement précieux à la péréquation horizontale et à sa limitation géographique, à travers la solidarité entre personnes d'un territoire donné :

« Considérant que le principe de solidarité nationale proclamé par le douzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et réaffirmé par le Préambule de la Constitution de 1958, ne fait pas obstacle à l'institution par la loi d'un mécanisme de solidarité entre les habitants d'une même région »¹⁹³.

¹⁹² BELTRAME Pierre, *Le devoir de solidarité en droit fiscal français*, Journées européennes de la loi constitutionnelle du droit fiscal - Cinquième édition, Faculté d'Economie, Bergame, 14/15 novembre 2003.

¹⁹³ Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991 portant sur la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, cons. 22.

La saisine par 60 députés relative à la loi de finances rectificative pour 2008 reprend ce considérant jurisprudentiel en vue de se prémunir de son application. L'article 6 de la loi prévoit de faire bénéficier la collectivité de Saint-Martin d'une partie des ressources provenant de la perception de l'octroi de mer en Guadeloupe¹⁹⁴. Pour les saisissants, la Guadeloupe ne peut être la seule entité publique à contribuer à la péréquation dont Saint-Martin doit bénéficier au titre du projet de loi de finances rectificative car « si l'octroi de mer, perçu sur les produits importés comme sur les productions locales, n'avait jamais été rendu applicable aux communes de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, ces dernières percevaient toutefois, au même titre que les autres communes de la région de la Guadeloupe, "une dotation globale garantie" alimentée par l'octroi de mer perçu sur les autres îles de la Guadeloupe. Du fait de la transformation de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy en collectivités d'Outre-mer, l'article 25 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer, qui, à la différence de la loi organique du même jour, n'avait pas été examinée par le conseil constitutionnel, avait prévu qu'au-delà d'une période transitoire expirant au 31 décembre 2008, les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy ne bénéficieraient plus de cette dotation. Le VII de l'article 6 de la LFR pour 2008 venait prolonger, pour trois nouvelles années et de façon dégressive, le versement d'une partie de l'octroi de mer à Saint-Martin et ce, afin de donner à cette collectivité le temps nécessaire pour adapter sa fiscalité à son nouveau statut et notamment mettre en œuvre une fiscalité indirecte »¹⁹⁵.

Les saisissants estiment alors que le versement par la région de la Guadeloupe à la collectivité de Saint-Martin d'une partie de la dotation alimentée par l'octroi de mer et destinée aux communes de la Guadeloupe est contraire à la Constitution à de nombreux titres¹⁹⁶ dont le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, dès lors que les

¹⁹⁴ Article 6 - VII du projet de loi de finances rectificative : « Après la première phrase du dernier alinéa de l'article 51 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, il est inséré une phrase ainsi rédigée : " En 2009, 2010 et 2011, la dotation globale garantie mentionnée à l'article 47 est répartie entre les communes de la Guadeloupe et la collectivité de Saint-Martin et le montant versé à la collectivité de Saint-Martin est calculé par application au montant qui lui a été versé en 2008 au titre de l'octroi de mer d'un taux d'abattement de 10 % en 2009, de 40 % en 2010 et de 70 % en 2011" ».

¹⁹⁵ Conseil constitutionnel, « Commentaire de la décision n° 2008-574 DC du 29 décembre 2008 », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, cahier n° 26, p. 1 et 2.

¹⁹⁶ Les griefs concernent les dispositions constitutionnelles suivantes : principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques ; compétence *ratione loci* des collectivités territoriales ; autonomie fiscale de la collectivité de Saint-Martin ; principe d'égalité entre les départements d'Outre-mer ; interdiction de tutelle entre collectivités territoriales, principes de libre administration des collectivités territoriales et de libre disposition de leurs ressources...

difficultés budgétaires de la collectivité de Saint-Martin sont mises à la charge des seuls contribuables de la Guadeloupe. A ce titre, ils se réfèrent à la décision du 6 mai 1991 pour mieux réfuter une éventuelle application du principe de solidarité nationale au secours du dispositif prévu par le législateur :

« Certes le Conseil constitutionnel a pu admettre, dans sa décision n° 91-291 du 6 mai 1991 et au titre du principe de solidarité nationale proclamé par le douzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la constitutionnalité d'une péréquation financière entre communes d'une même région mais cette décision ne saurait faire jurisprudence dans le cas d'espèce car :

- la région Guadeloupe est compétente pour voter le taux de l'octroi de mer. Cela signifie que cette compétence s'exerce sur le seul territoire de la Guadeloupe. Par conséquent le produit de cet impôt dont l'assiette ne concerne que la Guadeloupe et dont le taux est fixé par la région Guadeloupe ne saurait être attribué, même en partie et même provisoirement, à une collectivité extérieure à la Guadeloupe sans méconnaître la compétence *rationae loci* de la région Guadeloupe,

- le prélèvement opéré sur le produit d'un impôt perçu uniquement en Guadeloupe et destiné uniquement aux communes de Guadeloupe ne peut faire l'objet d'une péréquation avec une collectivité extérieure à la région et au département de la Guadeloupe. Si péréquation, il devait y avoir, la Guadeloupe ne pourrait évidemment pas en être le seul contributeur. »

Les juges de la rue Montpensier n'ont pas à se prononcer, puisque « la répartition du produit de l'octroi de mer entre collectivités territoriales, n'est pas au nombre des modalités de compensation de charges dont l'article LO 6371-5 du code général des collectivités territoriales énonce la liste limitative ; qu'il n'a pas pour objet, comme l'autorise le c du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001, de définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ; qu'il ne concerne pas la détermination des ressources et des charges de l'Etat ; qu'il ne relève pas davantage d'une des autres catégories de dispositions trouvant leur place dans une loi de finances ; qu'il a donc été adopté selon une procédure contraire à la Constitution »¹⁹⁷.

La question d'une péréquation au profit d'une collectivité dont le territoire est sans aucun lien avec le territoire d'une autre collectivité reste ainsi en suspens. Outre

¹⁹⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 2008-574 DC du 29 décembre 2008 sur la loi de finances rectificative pour 2008, cons. 5 ; V. BENESSIANO William, « Le Conseil constitutionnel redevient-il une juridiction financière ? », *Gazette du palais*, 2009, p. 3 à 6.

l'inconstitutionnalité de « forme », il nous paraît peu probable que le conseil constitutionnel puisse valider, sur le fond, un tel dispositif, et ce, même si le juge admet en plus d'une solidarité nationale¹⁹⁸, une solidarité locale au sein d'un territoire clairement défini (la région Île-de-France) entre des collectivités dont le territoire en constitue une partie intégrante.

En Allemagne, la solidarité, pilier du fédéralisme, est une « vache sacrée ». Laurent Guihéry souligne que « le fédéralisme allemand se caractérise par une pratique fédérale qui n'est pas seulement coopérative mais aussi solidaire et trouve ses racines dans la rupture de l'esprit allemand avec la tradition anglo-saxonne libérale au dix-neuvième siècle et dans la singularité de la pensée allemande d'après-guerre qui a tenté de trouver une voie médiane entre marché et solidarité – l'ordo libéralisme et l'Economie Sociale de Marché »¹⁹⁹.

Il est vrai que le prix de cette solidarité se traduit par un transfert annuel de ressources de l'Ouest vers l'Est dont le volume correspond à plus du double de l'aide officielle au développement de tous les pays industrialisés à tous les pays en voie de développement du monde. Ce faisant, la Loi fondamentale ne fait pas directement référence au principe juridique de solidarité mais prône l'homogénéisation des conditions de vie sur le territoire allemand²⁰⁰. La péréquation est soutenue par cette ambition en son article 106 : « Les besoins financiers de la Fédération et des Länder doivent être ajustés entre eux de telle sorte qu'une juste péréquation soit obtenue, qu'une surimposition des contribuables soit évitée et que l'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral soit sauvegardée ».

La décision du 11 novembre 1999 portant sur le *Finanzausgleich* marque un tournant dans la position de la Cour constitutionnelle allemande avec la confrontation du degré de solidarité interrégionale à la liberté d'action aux paliers inférieurs de gouvernement, et donc à la subsidiarité. Ce n'est pas sans illustrer la question fondamentale qui se joue en Allemagne autour de la gestion du conflit solidarité-subsidiarité. Les arguments de la Cour

¹⁹⁸ V. Conseil constitutionnel, décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, op. cit. et décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 sur la loi de finances pour 2010.

¹⁹⁹ V. GUIHÉRY Laurent, *Fédéralisme fiscal et redistribution : fondements et enseignements du fédéralisme allemand*, Thèse doct. : sciences économiques, Université Lumière Lyon II, 1997, 464 p. ; SPAHN Paul Bernd, « Germany, in Heller, Ter-Minassian, *Fiscal Federalism*, FMI, Washington D.C., 1996 et BIEHL, FRIEDRICH, KITTERER, « Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit : Staatsverschuldung », *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, 229, Band 229/I, Duncker & Humbolt, Berlin, 1993, 173 p.

²⁰⁰ L'article 72 de la loi fondamentale prévoit : « Dans le domaine de l'article 74 [...], la Fédération a le droit de légiférer lorsque et pour autant que la réalisation de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou la sauvegarde de l'unité juridique ou économique dans l'intérêt de l'ensemble de l'Etat rendent nécessaire une réglementation législative fédérale ».

sont toujours subordonnés au *statu quo* constitutionnel, mais son verdict donne un appui à une révision en profondeur de la philosophie générale de la *Grundgesetz* (Loi fondamentale), et suscite des discussions d'une grande portée sur les relations fiscales intergouvernementales en Allemagne²⁰¹.

Le principe de solidarité, que ce soit en France ou en Allemagne, est un appui juridique précieux sur lequel est fondée la péréquation mais nous ne saurions ignorer dans le cadre de nos recherches que ce principe se heurte à d'autres principes tout aussi fondamentaux.

B. LA PEREQUATION ET LA NOTION DE SOLIDARITE

La solidarité entre entités publiques n'est pas nécessairement synonyme de péréquation, mais la péréquation est toujours le fruit d'une solidarité (1). Si la péréquation peut se concevoir dans un cadre de solidarité verticale, elle reste toujours l'œuvre d'une solidarité horizontale (2).

1. La péréquation et les modes de solidarité

Dans ces travaux de doctorat, Patrice Raymond²⁰² distingue quatre modes d'introduction du concept de solidarité en finances locales :

- la solidarité par la péréquation : le souci de l'égalité de situation ;
- la solidarité par la compensation : le souci de l'équité ;
- la solidarité résiduelle par les subventions : le souci de la participation ;
- la solidarité par la coopération : le souci de l'aide structurelle.

L'auteur définit ces quatre modes de la manière suivante :

« Elle [la péréquation] vise à instaurer ou rétablir entre les collectivités une égalité économique, altérée par une situation de fait ou de gestion particulière. Entendue au sens

²⁰¹ V. ARNOLD Rainer, « Les développements majeurs en droit allemand en 1999 : législation et jurisprudence constitutionnelle », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 52, n°1, Société de Législation Comparée, Paris, 2000, p. 213 à 227.

²⁰² RAYMOND Patrice, *Solidarité et finances locales*, Thèse doct. : droit public : Université de Paris II, 1996, p. 172 à 307.

étroit, la compensation vise à satisfaire une seconde préoccupation financière : celle de rétablissement de l'équilibre financier des collectivités locales dont les recettes ont diminué en raison d'une décision de l'Etat. Enfin, la pratique des subventions permet à l'Etat de participer au financement d'un projet, d'équipement notamment. Il allège ainsi la charge financière d'un investissement dont il est à l'origine dans 98 % des cas. La solidarité s'exprime également par la coopération. Instituée verticalement, elle permet un jeu d'interrelations horizontales entre les collectivités »²⁰³.

Au sens où nous l'entendons (mécanisme financier et/ou fiscal aboutissant à une réduction des inégalités de pouvoir d'achat des collectivités), la péréquation est présente dans tous ces modes de solidarité et son étendue ne s'arrête pas à la stricte frontière à laquelle Patrice Raymond la borne.

La distinction établie par l'auteur entre ces quatre modes d'introduction de la solidarité lui permet d'exposer de manière méthodique et claire, l'expression de la solidarité dans les finances locales. Il confine ainsi la péréquation à l'objectif « d'instaurer ou rétablir entre les collectivités une égalité économique, altérée par une situation de fait ou de gestion particulière ».

Les expressions de la solidarité sont toutes définies par Patrice Raymond à travers le but poursuivi par le législateur : « la péréquation vise » ; « la compensation vise » ; « la pratique des subventions permet » et « la coopération [...] permet ». Or, comme nous l'avons mentionné, la péréquation s'identifie à partir des résultats auxquels aboutissent les relations financières et/ou fiscales entre collectivités publiques. Une compensation est une péréquation dès lors que le rétablissement de l'équilibre financier des collectivités locales suite aux baisses des recettes en raison d'une décision de l'Etat, conduit à figer des inégalités croissantes. Une subvention est une péréquation lorsqu'elle est orientée vers des collectivités dont le potentiel de ressources disponibles est faible. Une coopération est une péréquation dès lors qu'elle restreint davantage les charges des collectivités les moins « aisées » *via* la mise en commun de charges.

Nous savons que toutes les compensations, subventions et coopérations sont des formes de solidarité horizontale ou verticale²⁰⁴. Pour autant, la solidarité entre collectivités n'est

²⁰³ Ibid., p. 174-175.

²⁰⁴ Les compensations et les subventions relèvent d'une solidarité verticale et la coopération d'une solidarité horizontale.

pas toujours synonyme de péréquation. A titre d'exemple, une subvention accordée par l'Etat pour l'investissement d'une collectivité ayant un fort potentiel de ressources disponibles est une expression de solidarité. L'Etat exprime sa solidarité auprès d'une collectivité dont le budget ne peut supporter, à lui seul, un investissement important. La subvention n'étant pas source de réduction des inégalités existantes, elle n'a pas le trait d'une péréquation.

A contrario, la péréquation est toujours l'expression de la solidarité, qu'elle soit le fruit d'une dotation, du partage d'un impôt, d'une compensation, d'une subvention ou d'une coopération.

2. Les formes de péréquation et les formes de solidarité

La péréquation horizontale est l'œuvre d'une solidarité entre collectivités de rang identique, exprimée par les contributions de collectivités « riches » au profit de plus « dépourvues » (contribution financière, fiscale ou partage de charges). Cette péréquation n'est pas reliée à une solidarité verticale car aucune collectivité de rang supérieur, ni l'Etat, n'interviennent dans les relations financières et/ou fiscales visées.

Il en est autrement pour la péréquation verticale, expression d'une double solidarité : une solidarité verticale entre l'Etat (ou une collectivité de rang supérieur) et une collectivité donnée, à laquelle s'ajoute une solidarité horizontale entre collectivités de même rang. Les dotations de péréquation incluses dans les dotations globales de fonctionnement en sont l'illustration. La péréquation y est qualifiée de verticale car elle s'exprime au travers d'un mouvement financier entre l'Etat et les collectivités. Ce faisant, cette péréquation répond à une solidarité horizontale puisque les collectivités les plus aisées, par solidarité au profit de leurs homologues moins pourvues, renoncent à toute ou partie de la dotation à laquelle elles peuvent prétendre si celle-ci est accordée par l'Etat de manière à n'avoir aucun impact sur les disparités locales.

Il existe également de nombreux dispositifs de péréquation « mixtes » qui allient, eux aussi, les deux formes de solidarité. A titre d'illustration, les anciens fonds de péréquation de la taxe professionnelle²⁰⁵ s'assimilent d'abord à des péréquations horizontales.

²⁰⁵ Les loi de finances pour 2010 et 2011 suppriment la taxe professionnelle et prévoient la fin des fonds de péréquation de la taxe professionnelle.

L'approvisionnement du fonds par les départements entraîne néanmoins une forme de solidarité verticale. La péréquation devient mixte, à la fois verticale et horizontale. Tous les dispositifs mixtes sont l'œuvre d'une solidarité verticale et horizontale mais comme pour les dotations de l'Etat, la réduction des inégalités provient de la seule introduction d'une solidarité horizontale dans une relation verticale.

A l'inverse, aucun des deux types de solidarité n'est synonyme de péréquation. Par exemple, la solidarité financière et verticale peut être neutre ou avantager les collectivités les mieux pourvues. De même, l'intercommunalité est l'illustration d'une solidarité horizontale qui se traduit parfois par un accroissement des inégalités entre les communes de l'établissement public de coopération intercommunale [ou un effet nul]. Le regroupement intercommunal (EPCI) présente des avantages pour l'ensemble des communes membres mais les plus riches peuvent davantage réduire leurs charges par l'intermédiaire d'une gestion commune et moins coûteuse en matière de transports ou d'assainissement, dès lors qu'elles trouvent des intérêts maximums aux regards des dépenses précédemment engagées dans les secteurs mis en commun.

Dans son article sur « la problématique générale de solidarité financière territoriale »²⁰⁶, Amavi Kouevi tisse un lien étroit entre les formes de solidarité et les formes de péréquation. Par extension aux formes de péréquation développées par d'autres auteurs comme Jacques Blanc, Vincent Hoffmann-Martinot, Alain Guengant²⁰⁷..., il distingue les solidarités selon qu'elles prennent une forme active ou passive ; financière, fiscale ou quasi-fiscale ; à effet « latent » ou à effet « apparent ». Il ne s'agit pas, pour nous, de revenir sur ces formes de péréquation mais d'observer, qu'à l'instar des formes horizontales et verticales de la péréquation, elles entretiennent une forte connexion avec les formes de solidarité.

A contrario, toutes les solidarités s'expriment par d'autres dispositifs que ceux péréquateurs. Les solidarités actives et financières se traduisent par une dotation de l'Etat, péréquatrice ou non (dotation globale de fonctionnement ou dotation générale de

²⁰⁶ KOUEVI Amavi, « La problématique générale de la solidarité financière territoriale », *La solidarité en droit public*, L'Harmattan, Paris, 2005, p. 97 à 135.

²⁰⁷ Vincent Hoffmann-Martinot distingue les formes de péréquation passive et active, Alain Guengant développe le concept de péréquation intensive, Jacques Blanc isole les péréquations à effets péréquateurs latents...

décentralisation) ; la solidarité fiscale se traduit par une rétribution, péréquatrice ou non, des ressources (fonds de la cotisation sur la valeur ajoutée ou partage d'impôts entre l'Etat et des collectivités) ; la solidarité passive s'exprime par une redistribution, péréquatrice ou non, des charges (fait intercommunal)...

§ 2. L'EVOLUTION DU PRINCIPE D'EGALITE FAVORABLE A LA PEREQUATION

Les idées de Montesquieu et des autres philosophes des Lumières influencent outre-Atlantique, les députés des treize colonies américaines qui, dès 1776, actent dans le Préambule de la Déclaration d'Indépendance des Etats-Unis d'Amérique que « tous les hommes sont créés égaux »²⁰⁸.

La Révolution française consacre cette égalité formelle dans tous les domaines de la société, y compris celui de la fiscalité. Le célèbre article premier de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) du 26 août 1789 érige en dogme l'égalité formelle : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune »²⁰⁹. Le principe d'égalité est ainsi placé au même rang que celui de la liberté alors perçu comme le principe « maître » du droit français.

Cette déclaration a une portée universelle. Elle vise les hommes en règle générale, et non les seuls citoyens français. Elle s'inscrit d'emblée dans le droit, où pour la première fois, l'égalité juridique et l'égalité politique se trouvent liées par un même texte. L'article 6 de la DDHC proclame à la fois l'égalité politique : « la loi est l'expression de la volonté générale [...] tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à la formation de la loi » et l'égalité juridique : « elle [la loi] doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens, étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents »²¹⁰.

Le principe d'égalité se retrouve dans la conception du système fiscal prévu à l'article 13 : « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une

²⁰⁸ Déclaration d'Indépendance des Etats-Unis d'Amérique, 1776 : « Nous tenons pour évidentes pour elles-mêmes les vérités suivantes : tous les hommes sont créés égaux ; ils sont doués par le Créateur de certains droits inaliénables ; parmi ces droits se trouvent la vie, la liberté et la recherche du bonheur ».

²⁰⁹ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, article 1er, 26 août 1789.

²¹⁰ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, article 6, 26 août 1789.

contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». L'égalité devant l'impôt, qui en découle, est une formule postérieure à la Révolution, apparue pour conceptualiser l'existence juridique du principe, née aux premières heures de la Révolution²¹¹. Le principe d'égalité devant l'impôt se matérialise par deux techniques fiscales : l'universalité et la proportionnalité.

Les Déclarations des Droits de la Femme et de la Citoyenne de 1791, des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1793 et des Droits et des Devoirs de l'Homme et du Citoyen de 1795 s'inscrivent dans cette continuité.

La déclaration de 1791 rappelle en son article premier le caractère général de l'égalité proclamée deux ans auparavant : « La Femme naît libre et demeure égale à l'homme en droits »²¹².

Les deux premiers articles de la déclaration de 1793 énoncent que « le but de la société est le bonheur commun », que « le gouvernement est institué pour garantir à l'homme la jouissance de ses droits naturels et imprescriptibles » et que « ces droits sont l'égalité, la liberté, la sûreté, la propriété ». Symbole majeur de la force reconnue à l'égalité, celle-ci apparaît avant la liberté. Les articles 3 à 6 reprennent les concepts de l'égalité politique définis auparavant, en déclarant aussi une égalité des hommes « par nature »²¹³.

La déclaration de 1795 contenue dans la Constitution du 22 août 1795, insiste sur l'illégalité des principes et pratiques prérévolutionnaires : « l'égalité consiste en ce que la loi est la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. L'égalité n'admet aucune distinction de naissance, aucune hérédité de pouvoirs »²¹⁴.

La rupture est grande par rapport aux sociétés aristocratiques. Le rôle d'un individu dans la société n'est plus défini en fonction de sa naissance, mais sur la base de considérations plus justes comme ses mérites, ses vertus ou ses talents.

²¹¹ CAPORAL Stéphane, *L'affirmation du principe d'égalité dans le droit public de la révolution française (1789-1799)*, Economica, Paris, 1995, p. 107.

²¹² OLYMPE DE GOUGE, *Déclaration des Droits de la Femme et de la Citoyenne*, article 1er, septembre 1791.

²¹³ Article 3 : « Tous les hommes sont égaux par nature et devant la loi » ; Article 4 : « La loi est l'expression libre et solennelle de la volonté générale ; elle est la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ; elle ne peut ordonner que ce qui est juste et utile à la société ; elle ne peut défendre que ce qui lui est nuisible » ; Article 5 : « Tous les citoyens sont également admissibles aux emplois publics. Les peuples libres ne connaissent d'autres motifs de préférences dans leurs élections que les vertus et les talents. ».

²¹⁴ Constitution du 5 fructidor an III, Déclaration des Droits et des Devoirs de l'Homme et du Citoyen, article 3, 22 août 1795.

L'égalité est érigée dans tous les grands textes nationaux ou internationaux²¹⁵ après la Révolution. Les Préambules des Constitutions françaises ne font pas exception à la règle²¹⁶. Parmi tous les principes constitutionnels, le principe d'égalité devant la loi est, de loin, le plus invoqué devant le Conseil constitutionnel²¹⁷. Comme le souligne un groupe d'universitaires britanniques lors de sa visite au Conseil constitutionnel, « il faut y voir à la fois la conséquence de cette passion pour l'égalité qui caractérise la représentation française de la vie en société et le fait que ce principe trouve un multiple "ancrage" explicite dans le corpus constitutionnel »²¹⁸.

Si le juge constitutionnel, de manière générale, assouplit le principe de l'égalité devant la loi (A), il existe des domaines dans lesquels le juge constitutionnel s'écarte de sa position habituelle (B).

A. L'ASSOULISSEMENT CLASSIQUE DU PRINCIPE DE L'EGALITE FORMELLE

Le Conseil constitutionnel accepte des modulations au principe de l'égalité devant la loi, aux conditions qu'elles soient prises « pour des raisons d'intérêt général » et qu'elles soient « en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ». Il n'hésite pas à rappeler, au législateur, ces obligations, dans un considérant célèbre : « Considérant que le principe d'égalité ainsi invoqué ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général dès lors que les différences de traitement qui en résultent sont en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »²¹⁹.

Ce standard jurisprudentiel n'est pas sans rappeler ceux utilisés par les autres cours constitutionnelles européennes, nord-américaines ou par les cours supranationales, telles

²¹⁵ Au niveau international, une large part est consacrée à l'égalité dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948, dans la Convention européenne des Droits de l'homme (Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales) du 4 novembre 1950 et dans la Charte européenne des Droits fondamentaux du 7 décembre 2000.

²¹⁶ V. les Préambules des Constitutions de 1848, 1946 et 1958.

²¹⁷ V. MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Thèse de doct. : droit public, Université Aix-Marseille III, 1996, 478 p. ; ROBERT Jacques, « Coopération francophone : Le principe d'égalité dans le droit constitutionnel francophone », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°3, premier semestre 1997, p. 42 à 58.

²¹⁸ Groupe d'universitaires britanniques, *Le principe d'égalité*, Exposé présenté lors de la visite au Conseil constitutionnel, Conseil constitutionnel, 18 septembre 2001.

²¹⁹ En illustrations de nos écrits, v. les décisions suivantes : Conseil constitutionnel, décision n° 96-380 DC, 23 juillet 1996 ; décision n° 2007-550 DC, 27 février 2007, cons. 3, décision n° 2007-557 DC, 15 novembre 2007, cons. 8.

que la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) et la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH).

Toutes insistent sur la mise en œuvre de la différenciation de traitement par des critères objectifs, raisonnables et pertinents au regard du but poursuivi. Le Conseil constitutionnel français hésite toujours à s'engager dans cette voie pour ne pas verser dans un « contrôle de proportionnalité » le conduisant à faire œuvre de législateur, mais à notre sens, son contrôle reste ainsi incomplet. A contrario, d'autres cours constitutionnelles européennes vérifient explicitement que le but poursuivi est légitime et recherchent si les conséquences attendues de la différenciation sont assez positives au regard du but poursuivi pour justifier une différenciation de traitement. Cette différenciation est d'autant mieux admise et la tentation du contrôle de proportionnalité d'autant mieux écartée si le but poursuivi est d'intérêt général et susceptible de se rattacher à une exigence constitutionnelle²²⁰.

B. LES POSITIONS PARTICULIERES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Si le juge constitutionnel s'appuie régulièrement sur son considérant de principe, il existe des domaines où il interdit toute différence de traitement (1) et à l'inverse, des domaines où il accepte davantage de modulations que d'ordinaire (2). Au regard de la multiplicité des sources textuelles, desquelles découlent le principe d'égalité, il n'est pas étonnant que celui-ci s'applique « ni avec la même intensité, ni selon les mêmes règles d'une matière à l'autre »²²¹ et que l'égalité devant la loi soit « une notion à contenu variable »²²².

²²⁰ Dans la décision n° 2007-555 du 16 août 2007 (cons. 29 à 33), le juge vérifie qu'il existe pour les changements apportés à l'imposition de solidarité sur la fortune, un motif d'intérêt général en rapport direct avec l'objet de la loi : « L'article 16 de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat insère dans le code général des impôts un article 885-0 V bis qui institue des mécanismes de réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre de certains investissements dans les petites et moyennes entreprises. Il résulte des travaux parlementaires que le législateur a entendu inciter à l'investissement productif dans ce type d'entreprises compte tenu du rôle qu'elles jouent dans la création d'emplois et le développement de l'économie. Au regard de l'objectif d'intérêt général ainsi poursuivi et compte tenu du risque affectant de tels placements, il était loisible au législateur de prévoir, à cet effet, une réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune ».

²²¹ Groupe d'universitaires britanniques, *Les discriminations positives dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Exposé présenté lors de la visite au Conseil constitutionnel, Conseil constitutionnel, septembre 2004.

²²² PERELMAN Chaïm, « Les notions à contenu variable en Droit, essai de synthèse », in *Le raisonnable et le déraisonnable en Droit - au-delà du positivisme juridique*, Paris, LGDJ, 1984, p. 132 et s.

1. Les positions rigoureuses du juge constitutionnel

L'article 3 de la Constitution prohibe, en matière de citoyenneté, « qu'aucune section du peuple » s'attribue « l'exercice de la souveraineté », et impose au suffrage d'être égal. Le Conseil constitutionnel s'inscrit dans cette logique en matière d'égalité civile et politique. Sauf exigence constitutionnelle impérieuse imposant une modulation, le juge fait preuve d'une extrême rigueur, comme en 1982, à propos des « quotas de femmes » sur les listes municipales²²³. En se référant à l'article 3 de la Constitution et à l'article 6 de la DDHC, il considère que « la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux » et en déduit que « la règle qui, pour l'établissement des listes soumises aux électeurs, comporte une distinction entre candidats en raison de leur sexe est contraire aux principes constitutionnels ci-dessus rappelés »²²⁴.

Le Conseil constitutionnel confirme cette jurisprudence dans sa décision du 14 janvier 1999 en censurant une disposition prévoyant que « chaque liste assure la parité entre candidats féminins et masculins » aux élections régionales²²⁵.

Dans ce contexte, seule la révision constitutionnelle est de nature à permettre au législateur de poursuivre sa volonté d'agir contre les inégalités réelles, de « contourner » la rigueur du juge constitutionnel et le respect de l'égalité civile et politique sur laquelle le droit français est fondé. La révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 permet, par exemple,

²²³ Dans le même esprit, le Conseil rappelle que chaque parlementaire est l'élu de la Nation tout entière et non le délégué de la population de sa circonscription, il juge comme inconstitutionnels la notion de peuple corse et le principe selon lequel les locuteurs de langues minoritaires peuvent constituer un groupe disposant de droits collectifs, enfin il émet des réserves sur les différents dispositifs tendant à instaurer des discriminations en faveur de certains citoyens de Nouvelle-Calédonie.

²²⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 portant sur la loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.

²²⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 portant sur la loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux.

au législateur, par la loi du 6 juin 2000²²⁶, d'imposer des « quotas de sexe » aux élections locales se déroulant au scrutin de liste²²⁷.

2. Les positions souples du juge constitutionnel

A l'inverse, le principe d'égalité appelle, dans certains domaines, à des modulations plus souples que d'ordinaires. C'est le cas du domaine fiscal visé par l'article 13 de la DDHC qui dispose que « pour les dépenses de l'administration une contribution commune est indispensable » et qu' « elle doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés ».

Si les révolutionnaires français sont favorables à l'impôt proportionnel, le Conseil constitutionnel, en vertu de l'article 13, accorde à la progressivité de l'impôt une valeur constitutionnelle²²⁸. Toutefois, si le prélèvement doit croître avec les capacités contributives, il ne doit pas être manifestement disproportionné comme le rappelle le Conseil constitutionnel : « L'exigence résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789 ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives. Dès lors, dans son principe, le plafonnement de la part des revenus d'un foyer fiscal affectée au paiement d'impôts directs, loin de méconnaître l'égalité dont l'impôt, tend à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques »²²⁹. Le juge rappelle que le principe d'égalité peut s'apprécier de manière globale : « Si, en règle générale, le principe d'égalité s'apprécie impôt par impôt, le dispositif de plafonnement consistant à restituer à un contribuable les sommes qu'il a versées au titre des impôts

²²⁶ V. Délégation aux droits des femmes, *Rapport d'information n° 95 sur le projet de loi tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives : Une étape nouvelle pour la parité*, Catherine Troendle, Paris, Sénat, 2006, 206 p.

²²⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000 portant sur la loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives : « Considérant, en premier lieu, que rien ne s'oppose, sous réserve des prescriptions des articles 7, 16 et 89 de la Constitution, à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle ; qu'il en est ainsi des dispositions précitées qui ont pour objet et pour effet de lever les obstacles d'ordre constitutionnel relevés par le Conseil constitutionnel dans les décisions susmentionnées ; qu'en conséquence, les saisissants ne sauraient utilement se prévaloir de l'autorité de chose jugée attachée aux dites décisions ».

²²⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 93-320 du 21 juin 1993 portant sur la loi de finances rectificative pour 1993.

²²⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 2007-555 DC 16 août 2007 portant sur la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, cons. 24.

directs au-delà du plafond fixé par la loi ne peut procéder que d'un calcul global. Il s'ensuit que le grief tiré de ce que ce dispositif favoriserait les redevables de certains impôts est écarté »²³⁰.

Le Conseil constitutionnel admet que le législateur peut, au motif d'une différenciation de situation ou au motif d'intérêt général, édicter à situations différentes, des différenciations de traitement.

Deux conditions doivent être remplies en matière de fiscalité : le respect des principes et des règles de valeur constitutionnelle ainsi que l'objectivité et la rationalité au regard du but poursuivi, des critères de différenciation. Le juge appuie son argumentation sur un considérant désormais « standard » lorsqu'il se prononce sur le respect ou la rupture du principe de l'égalité devant les charges publiques et mentionne « qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette, sous la réserve des principes et des règles de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels »²³¹.

Enfin, le juge accepte des « mesures d'incitation par l'octroi d'avantages fiscaux »²³² édictées pour « des motifs d'intérêt général »²³³ à la condition que cet octroi soit fondé sur des critères objectifs et rationnels au regard du but poursuivi par le législateur²³⁴. Dans le cas inverse, le juge soulève une « rupture de l'égalité » et censure le dispositif prévu²³⁵. Ce faisant, le contrôle du juge constitutionnel ne sanctionne que l'erreur manifeste

²³⁰ Ibid., cons. 27.

²³¹ V. Conseil constitutionnel, décision n° 89-270 DC, 29 décembre 1989, cons. 4 ; décision 83-164 DC, 29 décembre 1983, cons. 7 à 10 ; décision n° 90-277 DC, 25 juillet 1990, cons. 19 et 20 ; décision n° 91-298 DC, 24 juillet 1991, cons. 28 à 30 ; décision n° 90-285 DC, 28 décembre 1990, cons. 27 à 31 ; décision n° 95-369 DC, 28 décembre 1995, cons. 7 à 10 ; décision n° 96-385 DC, 30 décembre 1996, cons. 26, 27, 29 à 31 ; décision n° 97-393 DC, 18 décembre 1997, cons. 14 ; décision n° 97-393 DC, 18 décembre 1997, cons. 12 à 17 ; décision n° 2007-555 DC, 16 août 2007, cons. 12 et 13, Journal officiel du 22 août 2007 et décision n° 96-385 DC, 30 décembre 1996, cons. 2 à 7 (argumentaire donnant lieu à la censure du projet de loi).

²³² V. COTTIN Stéphane et RIBES Didier, « Fiscalité incitative et égalité devant l'impôt : l'écotaxe devant le Conseil constitutionnel, Observations sur la décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, Loi de finances rectificative pour 2000 », *Revue de la recherche juridique*, 2001, p. 659 à 689.

²³³ Conseil constitutionnel, décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984 sur la loi de finances pour 1985, cons. 25 : « Considérant que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte pour des motifs d'intérêt général des mesures d'incitation par l'octroi d'avantages fiscaux » et décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 sur la loi de finances rectificative pour 1993, cons. 18 : « le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte pour des motifs d'intérêt général des mesures d'incitation par l'octroi d'avantages fiscaux ».

²³⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007 sur la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, cons. 19.

²³⁵ Ibid., cons. 20.

d'appréciation²³⁶. Comme nous le développerons de manière plus approfondie par la suite, le contrôle constitutionnel s'inscrit, en matière de péréquation, dans la continuité des décisions relatives au domaine fiscal.

²³⁶ Ibid., cons. 22, 25 et 26.

CONCLUSION DU CHAPITRE PREMIER

L'essor des théories de la justice redistributive et la reconnaissance des principes de solidarité et d'égalité réelle dans les jurisprudences et textes juridiques, procurent à la péréquation, de solides fondements. Sur cette base, le législateur peut mettre en œuvre une péréquation proche des théories post-welfaristes du domaine de choix et justifier de sa conformité constitutionnelle auprès des juges de la rue Montpensier.

La décision du 6 mai 1991, considérée comme la « pierre angulaire » à l'instauration de la péréquation, précède la constitutionnalisation de la notion et confirme la jurisprudence sur l'assouplissement du principe de l'égalité formelle et de l'autonomie financière et fiscale. Les interprétations de cette décision et de la loi du 28 mars 2003 représentent des éléments clés de la suite de nos recherches.

CHAPITRE II.

LE JUGE CONSTITUTIONNEL : PRECURSEUR ET GARDIEN DU DROIT A LA PEREQUATION

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003²³⁷ assure aux collectivités territoriales françaises un droit à la péréquation qui n'a, en pratique, aucun impact sur les finances publiques locales. Le pouvoir constituant dérivé reste sommaire sur la nature de ce droit. Le rapport du Sénat sur le bilan de la péréquation régionale note que l'objectif désigné par l'article 72-2, à savoir « favoriser l'égalité entre les collectivités », est un « objectif aux contours flous » et que la péréquation est un « impératif [qui] se caractérise par son imprécision »²³⁸. Toutefois, nous pouvons déduire de cet article et de la jurisprudence constitutionnelle qu'il s'agit d'un droit à une péréquation entendue au sens strict du terme (SECTION I) qui, à l'opposé du droit à la péréquation allemand, n'assure aux collectivités, aucune correction significative des disparités. L'hypothèse de la reconnaissance explicite d'un nouvel objectif de valeur constitutionnelle permettrait de modifier ce constat (SECTION II).

²³⁷ Article 7 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

²³⁸ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 556 sur le bilan de la péréquation régionale*, Pierre Jarlier, Paris, Sénat, 2008-2009, p. 9.

SECTION I.

LA CONSTITUTIONNALISATION DU DROIT A LA PEREQUATION : CONFIRMATION DE LA JURISPRUDENCE

La constitutionnalisation de la péréquation fait suite à une jurisprudence constante favorable (§ 1). A l’instar du législateur, le juge constitutionnel entend la péréquation au sens strict du terme (§ 2).

§ 1. UN CONTROLE CONSTITUTIONNEL INCHANGE

Le juge constitutionnel n’a jamais censuré les dispositifs de péréquation conçus par le législateur (A), sa jurisprudence et la liberté du législateur sont restées intactes après la réforme de 2003 (B).

A. LES TROIS POINTS DE VERIFICATION DU JUGE CONSTITUTIONNEL

Dans sa célèbre décision du 6 mai 1991²³⁹, considérée comme « la pierre angulaire de toute construction juridique sur la péréquation »²⁴⁰, le Conseil constitutionnel se prononce sur la conformité de la loi instituant une dotation de solidarité urbaine (DSU) et un fonds de solidarité des communes de la région d’Île-de-France (FSRIF), réformant la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et des départements et modifiant le code des communes. Il s’agit d’une norme d’accompagnement de la péréquation. Seuls des

²³⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 91-291 DC, 6 mai 1991, relative à la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d’Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

²⁴⁰ V. HERTZOG Robert, « La péréquation dans les finances locales : à la recherche d’un régime juridique », *La péréquation financière entre les collectivités locales, Actes du colloque international « A la recherche de la péréquation »*, Limoges., 12-13 octobre, Paris, PUF, 1996, p. 206 ; JEGOUZO Yves, « La recherche d’une meilleure solidarité financière entre les communes », *Revue française d’administration publique*, 1991, p. 322 ; HERTZOG Robert, « A propos de la péréquation dans les finances locales », *Revue française de finances publiques*, n° 34, Paris, LGDJ, 1991, p. 57 à 78 ; PRETOT Xavier Prétot, « Libre administration des collectivités territoriales et solidarité nationale », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 4, 1991, p. 639 ; ROUSSEAU Dominique Rousseau, *Revue du droit public*, 1992, p. 50 et s. ; Philip Loïc, *Revue française de droit constitutionnel*, 1991, p. 497.

aspects contraignants sont dégagés. Le conseil constitutionnel n'accorde pas à la péréquation, un caractère impératif qui s'impose au législateur.

Les considérants relatifs à l'article 14, qui porte création du FSRIF²⁴¹, nous éclairent sur la position du juge constitutionnel à propos des moyens tirés de l'atteinte au principe d'égalité en matière de péréquation.

En premier lieu, le juge considère que « le principe de solidarité nationale proclamé par le douzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et réaffirmé par le Préambule de la Constitution de 1958, ne fait pas obstacle à l'institution par la loi d'un mécanisme de solidarité entre les habitants d'une même région »²⁴². Comme nous l'avons analysé précédemment, le principe de solidarité nationale ne s'oppose pas à l'expression d'une solidarité locale²⁴³. Le juge préserve ainsi les fondements sur lesquels reposent les fonds départementaux de péréquation et les dotations de solidarité au sein des établissements publics de coopération intercommunale.

En second lieu, et dans un constituant « standard », le juge considère que « le principe constitutionnel d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit »²⁴⁴.

En matière de péréquation, les juges suivent toujours la ligne directrice qu'ils se sont fixés en 1991. Cette jurisprudence se borne en la vérification de trois points : le rapport avec l'objet de la loi, la présence de l'intérêt général et le choix de critères objectifs et rationnels. En appliquant ce considérant standard en 1991, le Conseil constitutionnel exprime explicitement l'obligation de l'intérêt général et le rapport avec l'objet de la loi (1). Au cours de sa décision, il se livre aussi à un contrôle des critères choisis par le législateur pour la répartition du fonds de péréquation en remettant, toutefois, à plus tard la formulation de l'obligation de critères « objectifs et rationnels » (2). C'est dans sa décision du 29 décembre 2004 que l'expression est utilisée pour la première fois en matière de

²⁴¹ V. articles L. 263-13 à L. 263-16 CGCT.

²⁴² Conseil constitutionnel, décision n° 91-291 DC, 6 mai 1991, op. cit., cons. 22.

²⁴³ V. nos développements sur les liens existants entre solidarité et péréquation.

²⁴⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 91-291 DC, 6 mai 1991, op. cit., cons. 23

péréquation, à propos de la réforme de la dotation globale de fonctionnement et des nouveaux critères de répartition des dotations de péréquation²⁴⁵.

1. L'intérêt général et le rapport avec l'objet de la loi

En 1991, le Conseil constitutionnel tient compte des difficultés territoriales rencontrées par les communes concernées ; en l'espèce, un faisceau d'éléments dont l'importance justifie l'intérêt général de la mesure prise par le législateur. Le juge ne vérifie pas seulement la présence de cet intérêt, il en impose à travers sa jurisprudence un degré suffisamment élevé :

« Considérant que la région d'Île-de-France présente, en ce qui concerne la situation des communes urbaines au regard des besoins sociaux de leur population, des traits spécifiques : la masse de sa population, l'importance globale de ses ressources et la présence de la capitale ; que la répartition des emplois entre le centre et la périphérie entraîne, en règle générale, une distribution très inégale du potentiel fiscal des communes à population équivalente ; qu'il en découle d'importants écarts dans les niveaux d'équipement et de service que les communes sont en mesure d'offrir à leurs habitants » ; et

« Considérant que l'ampleur et le cumul de ces éléments justifient que le législateur institue pour la région d'Île-de-France, indépendamment de la création de la dotation de solidarité urbaine, un mécanisme intercommunal de redistribution de ressources ayant pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans celles des communes qui supportent des charges particulières sans disposer d'un potentiel fiscal par habitant élevé »²⁴⁶.

Le constat d'une simple inégalité entre territoires ne peut justifier d'une mesure de correction. L'intérêt général doit être décelable et significatif. Autrement dit, les besoins des habitants du territoire bénéficiant d'une péréquation doivent être réels et « sérieux ». A travers cette décision, le juge tend à considérer que l'intervention du législateur n'est pas nécessaire dès lors que les écarts de ressources des collectivités ; d'équipements et de services offerts ne sont pas de taille à justifier d'un intérêt général suffisant pour instaurer une péréquation.

²⁴⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 portant sur la loi de finances pour 2005, cons. 26 à 32.

²⁴⁶ Ibid., Cons. 24 et 25.

C'est une illustration supplémentaire de la différence de conception entre une péréquation française qui cherche à limiter les inégalités entre collectivités en veillant au bien-fondé réel des corrections apportées et une péréquation allemande qui ne tolère aucune disparité entre collectivités sur le seul fondement de l'esprit de solidarité fédératrice qui l'anime.

Dès le second considérant relatif au fonds francilien, le Conseil se réfère au but poursuivi par le législateur, en l'occurrence : « contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines de cette région qui supportent des charges particulières au regard de besoins sociaux de leur population »²⁴⁷.

Il veille ainsi à l'existence d'un lien entre le dispositif et l'objet de la loi. En 2004, le juge constitutionnel adopte une démarche identique en vérifiant que les réformes relatives à la péréquation sont en rapport avec la loi de finances pour 2005 :

« Considérant que les articles 47 à 49 de la loi déferée réforment la dotation globale de fonctionnement des communes, des groupements de communes et des départements ; [...] Considérant, en premier lieu, que la réforme de la dotation globale de fonctionnement ne se borne pas à modifier les règles de répartition de chaque dotation ; qu'en modifiant substantiellement leur structure, elle instaure divers mécanismes destinés à compenser les effets préjudiciables que son application aurait causés à certaines collectivités ; que ces mécanismes compensateurs se traduisent en particulier par des garanties de recettes incombant à l'Etat ; que les articles 47 à 49 ont donc une incidence sur la détermination des ressources et des charges de l'Etat ; qu'ils trouvent place dans une loi de finances ».

2. Des critères « objectifs et rationnels »

Des deux premiers éléments vérifiés en découlent un troisième, le choix législatif de critères « objectifs et rationnels ». Pour cela, le juge constitutionnel contrôle, dès 1991, que le législateur utilise des critères, d'une part en corrélation avec l'objet de la loi, et d'autre part en lien avec l'intérêt général :

« Considérant que l'article L. 263-15 détermine, dans un paragraphe I, les catégories de communes qui bénéficient d'une attribution du fonds, à l'effet de tenir compte de

²⁴⁷ Ibid., cons. 16.

l'insuffisance de leurs ressources fiscales et des charges particulièrement élevées qu'elles supportent ; que le paragraphe II de l'article L. 263-15 fixe les critères généraux de répartition des ressources du fonds »²⁴⁸.

Le Conseil conserve ainsi une ligne identique à celle qu'il adopte régulièrement en matière de fiscalité²⁴⁹, de cotisations et de prestations sociales²⁵⁰, voire au-delà²⁵¹. Le juge français ne s'engage pas dans la voie d'un contrôle plus approfondi des choix du législateur. La décision du 29 décembre 2004²⁵² illustre sa retenue à contrôler la pertinence et la légitimité des critères sélectionnés.

Les griefs des saisissants s'appuient sur la jurisprudence de 1991 à la différence près qu'ils contestent, sur le fondement de l'intérêt général et du rapport avec l'objet de la loi, non pas les éléments retenus par le législateur mais ceux qu'il ne souhaite pas retenir :

« Cette différence de traitement [entre les départements urbains et non-urbains] n'est absolument pas justifiée au regard des objectifs de la loi [...]. En particulier, aucun motif qu'il soit d'intérêt général ou lié à l'objectif de la loi ne justifie que les écarts en terme de nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) ne soient pas pris en compte pour les départements " non urbains ", alors même que la compétence en matière de financement du RMI a précisément été transférée à l'ensemble des départements par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité ».

Pour les saisissants, les articles 47 et 49 de la loi déferée réformant la dotation globale de fonctionnement des communes, des groupements de communes et des départements, méconnaissent le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution en ne tenant pas compte « de la réalité des écarts de ressources et de charges entre les départements notamment dans le cadre de la réforme des critères d'attribution des dotations de péréquation urbaine prévue

²⁴⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 91-291 DC, 6 mai 1991, op. cit., cons. 18.

²⁴⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 2007-555 DC, 16 août 2007 portant sur la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, cons. 3 ; décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996 portant sur la loi de finances pour 1997, cons. 4, 29 et 30 ; décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003 portant sur la loi de finances rectificative pour 2003, cons. 10, décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004 portant sur la loi relative à l'assurance maladie, cons. 45 et 46.

²⁵⁰ Conseil constitutionnel, décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 portant sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, cons. 14, 17 et 37 ; décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 portant sur la loi de financement de la sécurité sociale, cons. 32.

²⁵¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006 portant sur la loi relative à l'immigration et à l'intégration, cons. 18.

²⁵² Conseil constitutionnel, décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 portant sur la loi de finances pour 2005.

à l'article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales et de la dotation de fonctionnement minimale prévue à l'article L. 3334-7 »²⁵³.

Le Conseil constitutionnel, rappelant la marge de manœuvre législative, se borne à contrôler que la décision du législateur ne soit pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. Le législateur est ainsi libre de classer les collectivités par catégories, de les soumettre à des processus de répartition différents selon les critères de son choix :

« Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : " La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales " ; qu'il est loisible au législateur de mettre en œuvre la péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels ; qu'en l'espèce, en distinguant les départements urbains des autres départements et en les définissant comme ceux ayant une densité de population supérieure à 100 habitants au kilomètre carré et un taux d'urbanisation supérieur à 65 %, le législateur a retenu des critères objectifs et rationnels ; Considérant, en troisième lieu, que, pour répartir la dotation de fonctionnement minimale entre les départements non urbains, le législateur a conservé le critère lié à la longueur de la voirie et remplacé la notion de potentiel fiscal par la notion plus large de potentiel financier ; que, pour la répartition de la dotation de péréquation urbaine, il a retenu un indice synthétique de ressources et de charges déterminé par la combinaison de plusieurs critères qu'il a énumérés, à savoir, outre le potentiel financier, le nombre des bénéficiaires d'aides au logement, celui des allocataires du revenu minimum d'insertion, ainsi que le revenu moyen par habitant ; Considérant qu'en tenant spécialement compte des charges supportées par les départements ruraux au titre de la gestion de l'espace, et de celles pesant sur les départements urbains au titre des difficultés sociales, le législateur n'a pas entaché son appréciation d'une erreur manifeste ; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 49 de la loi de finances ne méconnaît pas l'article 72-2 de la Constitution »²⁵⁴.

Le législateur peut, à son gré, créer, supprimer et modifier les systèmes de péréquation, si tant est, qu'il respecte les trois points que nous venons de distinguer et qui constituent un contrôle, à notre sens incomplet, du juge constitutionnel.

²⁵³ Ibid., cons. 27.

²⁵⁴ Ibid., cons. 29 à 32.

La récente réforme constitutionnelle n'altère que très modérément le pouvoir législatif dans la conceptualisation de la péréquation car seule la suppression « intégrale » de la péréquation est hors de portée du législateur.

B. LA REFORME CONSTITUTIONNELLE DU 28 MARS 2003 : LA RECONNAISSANCE DU DROIT A LA PEREQUATION

La reconnaissance du droit à la péréquation n'implique aucune modification dans les finances publiques locales puisque la péréquation existe et que les juges de la rue de Montpensier ont au préalable décidé de sa conformité constitutionnelle. Pour autant, le dernier alinéa du nouvel article 72-2 [« la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à corriger les inégalités entre collectivités territoriales »], n'est pas sans effet juridique. La réforme de 2003 transforme en droit ce qui est jusqu'alors une simple possibilité pour le législateur.

Avant 2003, ce dernier est libre de créer ou de supprimer des péréquations dans la mesure où celles-ci se conforment au texte suprême. Depuis, il lui incombe, non pas de créer, puisque la péréquation est déjà instaurée, mais de veiller à ce que les collectivités continuent de bénéficier de péréquations.

Des lois ou des articles de lois portant suppression d'une péréquation pourront être censurés par le juge constitutionnel. Nul doute que les parlementaires, notamment ceux occupant des sièges d'élus locaux et très attentifs aux réformes de la péréquation, ne manqueront pas de se regrouper pour saisir le Conseil si tant est que le législateur exprime la volonté de supprimer un dispositif de péréquation²⁵⁵.

Toutefois, le droit à la péréquation n'empêche pas le législateur de procéder à la suppression d'un dispositif parmi la « nébuleuse » existante, dès lors que la péréquation subsiste à travers d'autres mécanismes.

La complexité de la péréquation française et le flou existant autour de cette notion ne fait pas du droit à la péréquation, un droit facile à cerner. Si « la loi prévoit des dispositifs de péréquation », faut-il déterminer quels dispositifs sont visés. Sur ce point, les avis doctrinaux et politiques divergent. De la conception de Popitz, pour qui l'ensemble des

²⁵⁵ Pour rappel, les parlementaires saisissent le Conseil constitutionnel, au grief que le législateur ne crée pas de dispositifs de péréquation lors d'un transfert de charges. La saisine du conseil constitutionnel pour la suppression d'un dispositif ne manquerait pas de susciter de vives contestations dans les travées des assemblées.

relations entre entités publiques est lié à la notion de péréquation, à la vision stricte de Patrice Raymond que partage une majorité d'élus locaux, pour qui la péréquation se limite à une péréquation explicite avec l'utilisation de critères de richesse dans le processus de redistribution, il existe un écart significatif, comblé, entre autres, par les théories de Vincent Hoffmann-Martinot sur la péréquation active et passive (péréquation des ressources et des charges) ou de Jacques Blanc (notion de péréquation assimilée à la diminution des inégalités de richesse)²⁵⁶.

Nous tâcherons d'interpréter au mieux l'esprit du pouvoir constituant dérivé et la jurisprudence constitutionnelle pour identifier la nature et l'objet de ce droit.

§ 2. UN DROIT A UNE PEREQUATION ENTENDUE AU SENS STRICT POUR L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITES

La nature du droit à la péréquation suscite des interrogations (A), à l'instar de la définition des bénéficiaires de ce droit. Chacune des collectivités françaises semble pouvoir prétendre à l'application de ce droit qui ne peut être sauvegardé, en l'état, à travers la simple notion de « catégorie de collectivités » comme peut l'être l'autonomie financière (B).

A. UNE PEREQUATION ENTENDUE AU SENS STRICT...

Assurément parce qu'il n'en a pas éprouvé l'utilité dans le cadre de ses contrôles effectués, le Conseil constitutionnel n'a jamais défini la notion de « péréquation ». En l'absence de référence jurisprudentielle, il nous faut interpréter le plus habilement possible, le dernier alinéa de l'article 72-2 qui, lui-même, n'apporte à première vue guère plus de précisions. De ce travail d'interprétation dépend notre vision de la nature du droit à la péréquation.

Dans le cadre de nos recherches sur la péréquation, nous ne pouvons partager la conception de la notion de péréquation voulue par le pouvoir constituant, contrôlée par le juge constitutionnel et prévue par le législateur.

²⁵⁶ V. nos développements sur la définition de la notion.

Nous assimilons la péréquation à l'ensemble des mécanismes financiers et fiscaux aboutissant à une correction des disparités de « pouvoir d'achat » des collectivités. Aussi, nous qualifions de péréquation, sous certaines conditions²⁵⁷, des coopérations inter-collectivités, des dotations liées aux transferts de compétences et des subventions dans le cadre de cofinancement ; ce que le législateur et le juge constitutionnel ne font pour deux raisons : d'une part, ils ne nomment jamais « péréquation », les relations financières [et/ou fiscales] qui ne prennent pas en considération des éléments de richesse (ressources et besoins) explicitement identifiés et d'autre part, ils ne nomment jamais « péréquation », les relations inter-collectivités qui n'ont pas été instaurées explicitement en vue de réduire les inégalités ou de favoriser certaines collectivités.

Ainsi pour le législateur et le juge constitutionnel, les dotations, telles que la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) ou la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), n'entrent pas dans le champ de la péréquation inscrite dans la constitution car les critères sont davantage liés à la compétence transférée qu'à la richesse globale des collectivités²⁵⁸. En conséquence, leur mise en œuvre ne permet pas au législateur de se décharger de l'obligation que lui impose le dernier alinéa de l'article 72-2.

La volonté législative, qu'elle soit implicite ou explicite²⁵⁹, est un élément déterminant de la « péréquation » au sens constitutionnel, et ce n'est pas le seul.

²⁵⁷ La condition *sine qua non* est la réduction des inégalités en termes de potentiel de ressources disponibles.

²⁵⁸ Jusqu'au 31 décembre 2007, le montant de la DRES est réparti entre les régions en fonction de critères reflétant, pour 60 %, la capacité d'accueil et pour 40 %, l'évolution de la population scolarisable, ce qui avantage les régions avec un potentiel de ressources disponibles plus faible ; jusqu'à la même date, le montant de la DDEC est réparti entre l'ensemble des départements de chaque région en fonction de critères reflétant, pour 70 %, la capacité d'accueil et pour 30 %, l'évolution de la population scolarisable. L'enveloppe régionale est ensuite répartie entre les départements par la conférence des présidents des conseils généraux, placée sous l'autorité du préfet de région. L'article 41 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 réforme ces dotations en les basculant sur un compte de tiers alimenté par un prélèvement sur recettes, mettant ainsi un terme à la règle complexe de couverture des crédits de paiement par les autorisations d'engagement et en forfaitisant la part de chaque région et département au sein du montant total de ces dotations (une analyse avait mis en évidence le caractère dépassé des critères, une répartition lourde et inutilement compliquée, en raison notamment de la stabilité des régions au sein des critères et un système ne permettant pas une répartition en harmonie avec les besoins des régions et des départements).

²⁵⁹ A noter, que la référence du législateur à la notion de péréquation n'est pas utile pour que sa volonté soit qualifiée d'explicite. Par exemple, il n'est pas fait référence à la péréquation dans l'instauration et le fonctionnement de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. L'utilisation du potentiel financier dans le processus de répartition et le versement de cette dotation aux seules collectivités « rurales » dont on sait le potentiel de ressources disponibles inférieur à la moyenne nationale, suffit à démontrer le caractère explicite de la péréquation.

Il existe des péréquations qui n'entrent pas dans ce champ d'application, comme les fonds européens et tous les autres mécanismes dont le législateur n'est pas à l'origine, l'article 72-2 se référant au seul pouvoir législatif.

La question est plus délicate concernant les dispositifs dits « facultatifs ». Ceux dont le législateur est à l'origine mais qui sont créés et élaborés par les pouvoirs locaux dans un cadre défini par la loi, comme l'est la dotation de solidarité intercommunale.

En admettant que ces péréquations suffisent à « décharger » le législateur de ses obligations, le droit à la péréquation est vide de sens et d'effets. Dans l'hypothèse d'une saisine portant sur la dotation de solidarité communautaire (DSC), le juge se référerait-il à l'article 72-2 de la Constitution ? Cette dotation recueille toutes les caractéristiques d'une péréquation entendue au sens strict : elle est prévue par le législateur, elle est destinée à réduire les inégalités territoriales (son unique but), son processus fait appel à des critères de richesse, pour les communautés urbaines, elle est même automatique et permanente. La circulaire d'application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales²⁶⁰ mentionne explicitement que « le législateur a souhaité qu'une telle dotation s'inscrive dans un processus de réduction des inégalités économiques constatées sur le territoire communautaire par la mise en œuvre d'une solidarité financière entre l'EPCI et ses communes membres. Aussi a-t-il mentionné à titre prioritaire mais non exclusif deux critères de répartition²⁶¹ qui, pris ensemble, permettent de caractériser une situation désavantageuse et, par conséquent, l'éligibilité au versement d'une dotation de solidarité »²⁶².

²⁶⁰ Circulaire NOR/LBL/B/04/10075/C relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi « liberté et responsabilités locales », Le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales et Le Ministre Délégué à l'Intérieur, Porte-parole du Gouvernement à Mesdames et Messieurs les Préfets, 15 septembre 2004, p. 60.

²⁶¹ Pour les EPCI, autres que les communautés urbaines, la dotation « est répartie en tenant compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant » et pour les communautés urbaines, les critères sont déterminés notamment en fonction : « de l'écart du revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale » ; et « de l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal ou financier communal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale » (article 1609 *nonies* C du code général des impôts).

²⁶² L'article 185 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales modifie les modalités d'attribution de la dotation de solidarité communautaire en retirant les charges des communes membres des critères à prendre notamment en compte dans la répartition de la dotation au sein des EPCI (hors communautés urbaines).

Bien qu'obligatoire pour les communautés urbaines, la DSC possède un caractère facultatif, les communes étant libre d'adhérer ou non à ce type de groupements. Dans cette hypothèse, le législateur peut prévoir des péréquations sans qu'aucune collectivité n'en bénéficie. La péréquation « constitutionnelle » revient alors à l'arbitrage du pouvoir réglementaire local. L'esprit communautaire rencontre un franc succès, le nombre de groupements connaît une croissance exponentielle depuis 1999 et les facultés décisionnelles accordées aux élus locaux n'y sont pas étrangères. Loin de remettre en cause ce concept favorable au développement homogène des territoires, nous pensons que le droit à la péréquation ne peut être facultatif. Les péréquations instaurées par les autorités locales dans le cadre défini par le législateur présentent une utilité et des avantages que nous reconnaissons et auxquels il faut associer une péréquation automatique et permanente qui concerne l'ensemble des collectivités françaises.

Si nous souhaitons que l'obligation de mettre en œuvre des dispositifs automatiques et permanents incombe pleinement au législateur, nous concevons que celui-ci puisse laisser aux entités locales, une liberté décisionnelle dans le fonctionnement d'une péréquation, tout en restant à l'intérieur du champ d'application de l'article 72-2. Les anciens fonds départementaux de la taxe professionnelle s'inscrivent dans ce contexte. Le législateur impose un processus de correction des inégalités. Les conseils généraux ont l'obligation de mettre en place ces fonds dès lors qu'un établissement dit exceptionnel, ou qu'une grande surface commerciale, est implanté sur son territoire. Dans un cadre défini par la loi, les départements sélectionnent ensuite les modalités de répartition de ce fonds et peuvent abonder ces fonds à partir de leur propre budget.

La solidarité nationale ne s'opposant pas à une solidarité locale et l'article 72-2 restant silencieux sur ce point, la péréquation « nationale » n'est pas un élément indispensable pour que le législateur satisfasse ses obligations. Le juge constitutionnel admet ce renvoi décisionnel au pouvoir réglementaire en l'accompagnant d'une réserve. Dans sa décision du 12 février 2004, le juge se prononce sur la conformité de l'article 52 de la loi portant statut d'autonomie de la Polynésie française²⁶³. Cet article instaure un fonds intercommunal de péréquation, largement inspiré du fonctionnement des fonds intercommunaux et

²⁶³ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

interprovinciaux existants en Nouvelle-Calédonie depuis la loi organique de 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie²⁶⁴.

Il est abondé par une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général de la Polynésie française et réparti par un comité des finances locales. Les modalités d'application du fonds polynésien sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Sont ainsi déterminées, les conditions d'élection des représentants des communes, de l'Assemblée de la Polynésie française au Comité des finances locales et les modalités selon lesquelles le fonds assure à chaque commune un minimum de ressources²⁶⁵. Les communes de la Polynésie française étant des collectivités françaises à part entière, le Conseil constitutionnel confronte la création de ce fonds à l'article 72-2 de la Constitution.

Le Conseil considère que le décret pris par l'autorité exécutive ne doit pas méconnaître l'objectif d'égalité imposé au législateur par l'article 72-2. Autrement dit, les juges de la rue Montpensier acceptent cette collaboration en veillant à ce qu'elle ne soit pas un moyen de contourner le texte constitutionnel :

« Considérant que l'article 52 de la loi organique est relatif au fonds intercommunal de péréquation qui reçoit une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général de la Polynésie française ; qu'il met ainsi en œuvre le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution aux termes duquel : "La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales" ; que les ressources de ce fonds sont réparties par un comité entre les communes au prorata de leurs habitants et de leurs charges ; qu'il est prévu que ce comité pourra décider d'attribuer une dotation affectée à des groupements de communes pour la réalisation d'opérations d'investissement ou la prise en charge de dépenses de fonctionnement présentant un intérêt intercommunal ; que tant le décret en Conseil d'Etat qui doit fixer les modalités d'application de l'article 52, que la répartition qui sera faite du fonds intercommunal de péréquation ne devront pas méconnaître l'objectif d'égalité mentionné au dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ; que, sous cette réserve, l'article 52 n'est pas contraire à la Constitution »²⁶⁶.

²⁶⁴ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

²⁶⁵ Nous remarquons que la péréquation est encore présentée comme un moyen d'assurer un minimum de ressources aux collectivités mais également.

²⁶⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 sur la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, cons. 65.

La réforme de 2003 est une invitation à la réflexion sur l'objet même des redistributions car la péréquation s'inscrit parfois dans une logique de juste répartition des ressources et des charges sans nul autre souci. C'est le cas des fonds de la CVAE, des dotations de péréquations de la DGF, des fonds national des recettes fiscales intercommunales et communales.... Au combien souvent, la péréquation, et nous le regrettons, s'invite dans une logique première toute autre que le développement homogène du territoire, comme si les relations entre personnes morales de droit public ne pouvaient exister sans péréquation. Les illustrations ne manquent pas : la dotation globale d'équipement (DGE), le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), le concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)...

Ces dispositifs relèvent d'une solidarité verticale entre l'Etat et les collectivités, exception faite du dispositif auquel la CNSA contribue. Les buts premiers de ces relations financières sont d'ordre divers : la DGE communale doit permettre aux collectivités de financer plus facilement l'acquisition de biens d'équipement, le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion soutient les départements dans le cadre d'un transfert de compétences...

Ces dispositifs relèvent également d'une solidarité horizontale volontairement instaurée à partir de critères de richesse. Le législateur prévoit à dessein de favoriser les départements les moins riches en leur réservant une fraction dite « majoration » dans le cadre de la DGE départementale. Le constat est identique pour le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, dont la troisième part est versée au titre de la péréquation (présence d'un indice synthétique de ressources et de charges). Quant au concours de la CNSA, il est réparti en fonction de critères en lien direct avec l'objet du concours (l'autonomie des personnes physiques) : le nombre de personnes âgées, les dépenses d'APA (allocation personnalisée d'autonomie), le nombre de bénéficiaires au RMI (revenu minimum d'insertion), et en fonction d'un critère sans corrélation directe avec l'action sociale menée par les départements : le potentiel fiscal²⁶⁷.

C'est dire si la péréquation est devenue incontournable dans les relations financières des collectivités. Le législateur agrémente ainsi toutes les relations financières d'un « zeste » de péréquation qui contribue à une illisibilité regrettable. Ces dispositifs cumulent les éléments

²⁶⁷ Le Conseil constitutionnel n'a pas eu à se prononcer sur le lien direct entre les critères de répartition du concours et l'objet de la loi.

identitaires de la péréquation entendue au sens strict : volonté explicite du législateur, correction des inégalités, caractère automatique et permanent, ce qui nous laisse à penser qu'une modeste part péréquatrice au sein d'une dotation ou d'un fonds permet au législateur de satisfaire ses exigences constitutionnelles.

B. ...POUR TOUTES LES COLLECTIVITES

Parmi les péréquations reconnues au sens de l'article 72-2, il est juridiquement intéressant de savoir si individuellement, elles suffisent à satisfaire les exigences posées par le pouvoir constituant dérivé, et au-delà, si chacune des collectivités françaises dispose d'un droit à la péréquation.

Pour qu'il en soit ainsi, chaque catégorie de collectivités doit avoir une péréquation. Ceci implique au minimum trois dispositifs de péréquation différents pour chaque niveau du découpage administratif. Il nous est impensable que lors de la réforme du 28 mars 2003, l'esprit du pouvoir constituant ait été d'exempter le législateur de veiller aux corrections des inégalités communales pour s'afférer à réduire les disparités régionales.

Dès lors, toutes les collectivités sont susceptibles de disposer d'un droit à la péréquation sauf si la péréquation se limite aux deux types de dispositifs suivants qui ne concernent pas l'ensemble des collectivités d'une même catégorie :

- les péréquations géographiquement limitées inapplicables sur l'ensemble du territoire²⁶⁸ telles que le fonds de solidarité de la région Île-de-France et le fonds de compensation des nuisances aéroportuaires ;
- les péréquations facultatives abordées précédemment et dont l'instauration est soumise à l'appréciation des élus locaux.

La restriction du droit à la péréquation à un échantillon de collectivités, quel qu'il soit, est difficilement concevable. Comment justifier que les collectivités d'un territoire donné aient un droit que leurs homologues n'aient pas ? Certes, les inégalités existantes ont des caractéristiques et des ampleurs différentes selon les zones géographiques de l'hexagone

²⁶⁸ Les fonds départementaux ne sont pas concernés. Bien que les fonds soient géographiquement limités au département, ils s'appliquent dans un cadre législatif identique dans tous les départements.

(d'où l'instauration d'un dispositif francilien), mais il n'existe aucune zone au sein de laquelle les collectivités sont égales et aucun territoire au sein duquel les inégalités resteront figées *ad vitam aeternam*. Conformément à la Constitution, le législateur semble pourtant en mesure de restreindre la péréquation à une partie des collectivités avec pour justification que seules ces collectivités en aient le besoin et que l'intérêt général ne soit pas suffisant pour l'ensemble du territoire. Le contrôle constitutionnel fondé sur la présence de l'intérêt général tend à ne pas écarter cette possibilité même si en l'état actuel des situations territoriales, le législateur ne dispose pas, selon nous de cette faculté d'argumentation.

Que chaque collectivité dispose du droit constitutionnel à la péréquation ne signifie pas que chaque collectivité bénéficie de recettes issues de la péréquation. Ce droit se matérialise par le lien existant entre la péréquation et l'ensemble des collectivités.

Notre interprétation de l'article 72-2 implique que chaque collectivité soit « concernée » par un dispositif en qualité de contributrice, d'inéligible, ou de bénéficiaire.

En qualité de « contributrice », la collectivité inscrit, au nom de la solidarité horizontale, une dépense à son budget.

En qualité « d'inéligible », la péréquation a un effet neutre sur la collectivité qui ne constate aucune dépense, ni recette à son budget.

En qualité de « bénéficiaire », la collectivité perçoit une recette.

Quel que soit le type de péréquation, une modification des caractéristiques de la collectivité peut entraîner un changement de sa situation dans le dispositif de justice redistributive. Le statut de la collectivité peut par exemple varier en fonction d'une perte ou d'un gain de potentiel de ressources ou encore par une variation du degré des dépenses lui incombant.

Dans ce contexte, le choix du législateur d'évincer certaines collectivités, ou tout au moins de « réserver » son action à d'autres, en fonction d'éléments démographiques indépendants de l'ampleur des ressources ou du poids des charges, est contestable. Ce choix est de nature à remettre en cause la réalité du droit à la péréquation des collectivités évincées qui ne pourront jamais bénéficier d'une péréquation.

Ainsi, un troisième type de dispositif permet au législateur de satisfaire les exigences constitutionnelles sans réellement accorder la possibilité à toutes les collectivités de bénéficier d'une péréquation au regard d'un élément constitutif de son potentiel de

ressources disponibles. L'exemple de l'ancienne dotation de fonctionnement minimale [dispositions applicables avant 1988], en est l'illustration. Tous les départements étaient « concernés » par le dispositif mais ceux dont la population excédait 200 000 habitants étaient « inéligibles »²⁶⁹.

Quels que soient les critères de sélection (mêmes démographiques), une collectivité peut se retrouver, d'une année à l'autre, dans une situation qui n'est jusqu'alors la sienne. La pratique démontre que ces changements sont rares et que les modifications de ces statuts sont dues généralement aux réformes des modalités du dispositif. Néanmoins, les mesures d'accompagnement d'une perte du statut de bénéficiaire dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) montrent que le législateur est soucieux de cet effet. Ces mesures présentent l'avantage indéniable et en accord avec le concept de péréquation, de restreindre les risques de « ré-appauvrissement » de la collectivité et de revenir à une position de bénéficiaire les années suivantes.

Les « sorties » du statut de bénéficiaire étaient d'autant plus compliquées pour les régions qu'elles disposaient d'une seule péréquation significative (dotation de péréquation comprise dans la DGF) avant la réforme introduite par la loi de finances pour 2010 et la création des fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises²⁷⁰. La question écrite de Mme Michèle André au Sénat illustre la préoccupation des élus locaux au moment de la perte de ce statut :

« Mme Michèle André attire l'attention de M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique sur la disparition de la dotation de péréquation que subit la région Auvergne pour la première fois depuis 1992 date de la mise en place de ce dispositif. Alors que le Conseil Régional d'Auvergne vient de saisir Monsieur le Secrétaire d'Etat aux collectivités locales d'une demande de renforcement de la péréquation, elle souhaiterait connaître les critères qui ne permettent plus à la région Auvergne d'être éligible à cette dotation qui représentait tout de même 11,4 millions d'euros en 2007 ».

La réponse du Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique est, quant à elle, une illustration de la prise en considération de ces situations qui nécessitent un

²⁶⁹ La question n'a plus de raison d'être à ce jour puisque toutes les collectivités inéligibles à la DFM sont susceptibles de bénéficier de la dotation de péréquation urbaine selon leur potentiel financier.

²⁷⁰ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010.

accompagnement dans l'intérêt de la collectivité et de la pertinence du dispositif de péréquation :

« Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a pris connaissance avec intérêt de la question relative à la perte de la dotation de péréquation qui touche la région Auvergne. Conformément à l'article L. 4332-8 du code général des collectivités territoriales, sont bénéficiaires de la dotation de péréquation les régions dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des régions. Depuis plusieurs années, la région Auvergne oscille autour du seuil d'éligibilité à la péréquation régionale. En 2008, avec un potentiel fiscal de 92,04 €/hab., la région Auvergne est passée au-delà du seuil d'éligibilité à la péréquation régionale de 91,12 €/hab. (correspondant à 85 % du potentiel fiscal moyen de l'ensemble des régions, égal à 107,20 €/hab. en 2008). Elle a, de ce fait, perdu l'éligibilité à la péréquation régionale. Ces mouvements avaient été anticipés, puisque, à la différence des autres composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF), la DGF des régions est répartie en fonction des données fiscales de la pénultième année. Un système de garantie de sortie a donc été mis en place, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, afin d'atténuer les pertes supportées par les régions concernées. L'article 114 de la loi de finances initiale pour 2008 a introduit à ce titre un mécanisme de garantie non renouvelable, permettant de percevoir la moitié du montant perçu l'année précédente. Suite à sa perte d'éligibilité à la péréquation en 2008, la région Auvergne a donc bénéficié cette année d'une garantie de sortie de 5,68 millions d'euros, égale à la moitié de sa dotation 2007 (soit 11,36 millions d'euros). Cette situation, inédite depuis la réforme en 2004 de la DGF des régions, a retenu l'attention du gouvernement. Elle fait également l'objet d'une attention toute particulière de la part du groupe de travail que le Comité des finances locales a souhaité constituer en 2008 afin d'améliorer le dispositif actuel de péréquation. »

Le rapport du Sénat sur le bilan de la péréquation régionale insiste à plusieurs reprises sur ces effets de seuil et dont l'atténuation représente l'une des principales observations des rapporteurs :

« L'instabilité du dispositif de péréquation régionale témoigne de ses effets de seuil brutaux. Elle déstabilise les régions qui entrent et sortent du dispositif, mais aussi celles qui y demeurent, dans la mesure où les changements de situation des premières impactent directement l'enveloppe à répartir entre les secondes »,

Et aussi l'une des cinq recommandations sénatoriales :

« Atténuer les effets de seuil en lissant les entrées et les sorties du dispositif sur plusieurs années. Depuis la loi de finances pour 2008, la sortie est ainsi lissée sur 2 ans : cette période pourrait être allongée »²⁷¹.

Les effets de seuil affectent principalement les régions et les départements car les communes possèdent une multitude de péréquation avec des seuils variables dont l'échelonnement des effets financiers amortit les changements de statut.

A ce jour, toutes les collectivités françaises sont concernées par un dispositif de péréquation. Nul besoin de longs approfondissements pour le démontrer : elles le sont à travers la DGF : toutes les régions sont concernées par la dotation de péréquation, tous les départements sont visés par la dotation de fonctionnement minimale ou la dotation de péréquation urbaine et toutes les communes peuvent prétendre à la dotation nationale de péréquation.

Au regard du foisonnement de dispositifs de péréquation, la jurisprudence constitutionnelle n'est pas prête de nous apporter un éclaircissement sur l'interprétation de cet aspect de l'article 72-2.

²⁷¹ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 556 sur le bilan de la péréquation régionale*, Pierre Jarlier, Paris, Sénat, 2008-2009, p. 7 et 47.

SECTION II.

LA PEREQUATION : VERS UN OBJECTIF DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE

Aucun « plancher minimum » de moyens financiers alloués à la péréquation ou de résultats péréquateurs n'est fixé par la Constitution (§ 2). L'efficacité du droit à la péréquation reste largement soumise à la volonté législative, mais l'introduction du contrôle constitutionnel *a posteriori* ouvre de nouvelles perspectives aux collectivités territoriales (§ 1).

§ 1. UN DROIT CONFRONTE AU POUVOIR LEGISLATIF

Par la rédaction du dernier alinéa l'article 72-2, le pouvoir constituant dérivé impose au législateur de prévoir des dispositifs de péréquation et confirme, dans le même temps, sa compétence de principe déjà induite par l'article 34 de la Constitution et le principe de légalité fiscale (A). La compétence réglementaire est ainsi réduite dans un domaine où le juge constitutionnel interdit au législateur de renvoyer trop largement à des décrets (B).

A. LA COMPETENCE DE PRINCIPE DU LEGISLATEUR

Comme nous le verrons par la suite, la principale limite jurisprudentielle de la péréquation est l'autonomie financière, principe sous-jacent de la libre administration.

A plusieurs reprises, le juge constitutionnel vérifie le respect de ce principe sans jamais censurer le législateur pour l'instauration d'un dispositif de péréquation.

La fixation d'un seuil de ressources propres pour chaque catégorie de collectivités est sans effet sur la liberté parlementaire et le juge tolère à de multiples reprises les « atteintes » aux principes de la libre administration et de l'autonomie financière lorsque ceux-ci se trouvent confrontés à d'autres principes constitutionnels, tels que l'égalité, la solidarité nationale ou la légalité fiscale.

La péréquation se présente sous une multitude de formes alors que la Constitution n'impose aucune forme précise au législateur. La loi est en mesure de concevoir des péréquations horizontales ou verticales, fiscales ou financières. Dans sa décision de 1991, le juge constitutionnel est confronté à différentes formes de péréquation, ce qui contribue en grande partie, à faire de sa décision, la pierre angulaire à toute construction de la péréquation. Il déclare conforme la péréquation verticale et financière conçue dans le cadre de la DGF et la péréquation horizontale et fiscale élaborée à travers le FSRIF. En la matière, le pouvoir constituant dérivé consacre la jurisprudence constitutionnelle et confirmé la liberté décisionnelle du législateur.

Avant même la réforme de 2003, le législateur a la main mise sur le pouvoir décisionnaire. L'article 34 et le principe de la légalité fiscale imposent respectivement l'autorité législative en matière de péréquation financière et de péréquation fiscale.

S'agissant de la péréquation financière, l'article 34 de la Constitution (« les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ») n'interdit pas que les péréquations prévues lors de transferts financiers entre l'Etat et les collectivités fassent l'objet d'une loi ordinaire mais impose que l'impact de cette législation soit inscrit dans une loi de finances, sous forme de prélèvement sur les recettes de l'Etat.

S'agissant de la péréquation fiscale, le Conseil constitutionnel ne conteste pas le principe de l'autonomie financière mais fait prévaloir la légalité fiscale sur la libre administration des collectivités locales. Au regard de sa compétence générale et obligatoire pour fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, le législateur est autorisé à ne pas laisser chaque collectivité territoriale déterminer seule le montant de ses impôts locaux et à décider « que le produit d'un impôt communal pourra, en partie, être attribué à une autre collectivité territoriale »²⁷².

Nous savons également que le législateur dispose du large éventail de formes de péréquation sans nulle exception et que le Conseil constitutionnel se livre à un contrôle incomplet des critères péréquateurs où il recherche uniquement « l'erreur manifeste d'appréciation » afin de ne pas exercer un « contrôle de proportionnalité » le conduisant à faire œuvre de législateur. La multitude de critères démographiques, sociaux, financiers ou fiscaux soumis au juge démontre l'étendue de la liberté législative dans les modalités

²⁷² Conseil constitutionnel, décision du 6 mai 1991 du 6 mai 1991, op. cit., cons. 30.

d'éligibilité, de contribution et de répartition des ressources²⁷³. L'erreur manifeste dans le choix des modalités se résume à une contradiction avec l'intérêt général, à un rapport non établi avec l'objet de la loi, à des critères servant les collectivités les plus riches ou à des critères inappropriés et non révélateurs des réelles inégalités (le nombre de boulangerie dans une commune, le nombre d'infrastructures sportives dans un département ou une région... seraient *a priori* entachés d'une erreur manifeste d'appréciation).

Nous savons enfin que le droit à la péréquation n'impose pas au législateur d'instaurer un dispositif de péréquation pour toutes les relations entre l'Etat et les collectivités. Le juge précise à deux reprises, dans ses décisions du 17 juillet 2003 et du 18 décembre 2003²⁷⁴, un point, qui à notre sens ne souffre d'aucune contestation, tant il paraît évident. Que le législateur est l'obligation de prévoir des dispositifs est une chose, qu'il en ait l'obligation dans chaque relation financière en est une autre, qui ne saurait découler du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Ce serait, en tout cas, un moyen de complexifier une péréquation atteinte d'un mal persistant et de définitivement entacher les relations entre l'autonomie et la péréquation. Nous nous félicitons de la sagesse parlementaire d'avoir refusé les amendements tendant à prévoir la péréquation en accompagnement systématique de l'accroissement des compétences locales et du développement de l'autonomie financière²⁷⁵.

Ce faisant, le droit à la péréquation reste limité par l'absence de « plancher » de fonds qui lui est consacré et par l'absence d'objectifs pesants sur le législateur, comme le résume le sénateur Pierre JARLIER :

« Si un consensus s'est progressivement dessiné autour de la péréquation, au point d'en faire une ardente obligation, force est de constater que cet impératif se caractérise par son imprécision. Ses contours flous laissent donc une liberté importante au stade de la définition de ses mécanismes de mise en œuvre. Il convient également de souligner que

²⁷³ V. Conseil constitutionnel, décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 et décision n°91-291 du 6 mai 1991.

²⁷⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003, cons. 18 et décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003.

²⁷⁵ Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, *Rapport n° 1674 sur le projet de loi organique (n° 1638) pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Guy Geoffroy, Paris, Assemblée nationale, 2004, 26 p.

l'absence d'objectifs quantitatifs fixés à cette politique ne facilite pas une évolution rigoureuse de ses performances »²⁷⁶.

B. UNE COMPETENCE REGLEMENTAIRE REDUITE

Le juge constitutionnel est très vigilant au respect du principe de la compétence législative dans les matières énumérées à l'article 34 de la Constitution et il interdit régulièrement au législateur de renvoyer trop largement à des décrets²⁷⁷.

Le pouvoir réglementaire subordonné à la loi n'appelle guère de remarques particulières en matière de péréquation, son exercice se faisant de manière relative normale.

Les juridictions administratives rejettent les requêtes invoquant une incompétence réglementaire. Le Conseil d'Etat rejette, par exemple, la requête d'une commune qui demande l'annulation de la décision de rejet d'une réclamation qu'elle a adressée au Premier Ministre pour qu'il abroge des dispositions du décret du 6 février 1981²⁷⁸ relatif aux fonds départementaux de la taxe professionnelle et définissant les établissements « exceptionnels » faisant l'objet d'écarternements au titre de la péréquation²⁷⁹. Le juge administratif constate que l'article 1648 A du CGI, résultant de la loi du 10 janvier 1980²⁸⁰, définit les règles d'écarternement et renvoie pour ses conditions d'application à un décret en Conseil d'Etat. La requête est rejetée : « considérant [...] que l'autorité investie du pouvoir réglementaire était compétente pour définir les « établissements » dont les bases d'imposition à la taxe professionnelle sont soumises à « écarternement » ; et en outre le décret ne viole aucune disposition de fond figurant dans la loi, mais leur donne au contraire plein effet en assurant notamment l'égalité de traitement de toutes les communes ».

Le gouvernement peut également disposer de l'article 38 de la Constitution pour contourner le Parlement et utiliser la procédure des ordonnances. Il ne l'a jamais fait en matière de péréquation car la procédure présente peu d'intérêt. L'obtention du vote d'une loi d'habilitation, les âpres négociations qu'impliquent les ordonnances ne constitue pas un

²⁷⁶ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 556 sur le bilan de la péréquation régionale*, Pierre Jarlier, Paris, Sénat, 2008-2009, p. 9.

²⁷⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991 sur la loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.

²⁷⁸ Décret n° 81-120 du 6 février 1981 relatif au Fonds départemental de la taxe professionnelle.

²⁷⁹ Conseil d'Etat, 26 juin 1989, Commune de Blanquefort.

²⁸⁰ Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.

grand avantage par rapport à une procédure législative ordinaire dans laquelle un gouvernement dispose des armes pour s'imposer.

§ 2. UN DROIT A LA PEREQUATION A PRECISER

La Constitution française n'assure pas au droit à la péréquation, la protection et l'effectivité que la Loi fondamentale allemande lui prête. Ce faisant, l'introduction du contrôle *a posteriori* des lois ouvre une voie nouvelle pour les collectivités (A). La reconnaissance d'un objectif de valeur constitutionnelle nous semble également une solution adaptée pour parfaire la construction juridique de la péréquation (B).

A. LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITE : UNE AVANCEE POTENTIELLE DANS L'EFFECTIVITE DU DROIT A LA PEREQUATION

Si le législateur a l'obligation de prévoir des dispositifs, aucune obligation de moyens minimums, ni de résultats ne lui est imposée. Le pouvoir constituant ne souhaite pas fixer de seuil de ressources à allouer à la péréquation, ni de seuils²⁸¹ de ressources disponibles que chaque collectivité est en droit d'avoir après correction des inégalités, ni d'autres buts plus subjectifs à assurer²⁸². Sur ce point, le droit à la péréquation français est en opposition avec le droit à la péréquation allemand.

La Loi fondamentale impose à la fois une obligation de moyens et une obligation de résultats dans la mise en œuvre législative du droit à la péréquation. Les dispositions de l'article 106 sur la répartition du produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires renvoient à une loi fédérale pour la fixation des quotes-parts entre l'Etat fédéral et les Länder. La Loi fondamentale impose que leur détermination réponde au principe suivant :

« Les besoins financiers de la Fédération et des Länder doivent être ajustés entre eux de telle sorte qu'une juste péréquation soit obtenue, qu'une surimposition des contribuables

²⁸¹ Nous faisons référence à un seuil exprimé en pourcentage et évalué en comparaison avec la moyenne des ressources disponibles des autres collectivités et non à un seuil évalué en termes de minimum de ressources disponibles dont le but serait d'assurer une situation financière correcte à toutes les collectivités.

²⁸² Par exemple : assurer la possibilité à toutes les collectivités d'offrir la même qualité de services publics locaux ou assurer la capacité de ne pas se trouver dans l'obligation d'avoir recours à des taux d'imposition excessifs (sous réserve d'une bonne gestion financière).

soit évitée et que l'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral soit sauvegardée ».

Nous mesurons la différence existante entre les droits constitutionnels français et allemands. Le pouvoir législatif est très encadré, l'utilisation du verbe « devoir » illustre la volonté du pouvoir constituant allemand d'établir un réel droit à la péréquation, ce qui le conduit à s'immiscer jusque dans les modalités de répartition :

« La loi doit assurer une compensation appropriée des inégalités de capacité financière entre les Länder, en tenant compte de la capacité et des besoins financiers des communes (ou groupements de communes) ».

Symbole de la solidarité fédérative, le pouvoir constituant impose au législateur de définir les conditions d'existence du droit à la péréquation mais également des obligations de péréquation des Länder :

« La loi doit définir les conditions d'existence des droits à péréquation des Länder bénéficiaires et des obligations de péréquation des Länder prestataires ainsi que les critères de détermination des versements de péréquation ».

La seule liberté laissée au pouvoir législatif est de maximiser la péréquation. Les obligations et les libertés du législateur sont explicitement exposées par la Loi fondamentale. Les verbes « devoir » et « pouvoir » marquent cette distinction :

« Une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat prévoir des quotes-parts complémentaires au bénéfice des Länder dont les recettes par tête d'habitant au titre des impôts de Land et au titre des impôts sur le revenu et sur les sociétés sont inférieures à la moyenne de l'ensemble des Länder ; pour les droits de mutation immobilière, la capacité contributive doit être prise en compte ».

« Elle [la loi] peut également disposer que la Fédération, sur ses ressources propres, accorde aux Länder à faible capacité financière des dotations destinées à les aider à couvrir leurs besoins financiers généraux (dotations complémentaires) ».

En France, faute d'obligations réelles de moyens à engager et de résultats, la pression des élus locaux sur le législateur est la meilleure arme de développement de la péréquation. En effet, au regard du nombre de dispositifs de péréquation |qui n'est pas étranger à la

pression des élus locaux] le législateur ne saurait avoir à se soucier de ses obligations constitutionnelles.

Dès lors, le droit à la péréquation est-il un simple slogan politique ou une affirmation juridique ? L'affirmation d'un droit constitutionnel se caractérise par la compétence législative à assurer la mise en œuvre et l'application de ce droit ainsi que par la faculté appartenant au titulaire de ce droit de le défendre grâce à un recours juridictionnel.

Si la compétence législative en matière de péréquation est certaine puisque l'article 72-2 de la Constitution est ainsi rédigé : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales », la possibilité pour les collectivités de se prévaloir de ce droit est longtemps restée très limitée, voire inexistante, jusqu'à la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et l'introduction du contrôle constitutionnel *a posteriori* des lois²⁸³.

Avant cette réforme, la protection des droits et libertés constitutionnelles des collectivités territoriales est d'autant plus lacunaire qu'elles ne disposent pas du pouvoir de saisine du juge constitutionnel et que les droits et libertés, garantis par la Constitution, ne sont pas par la voie conventionnelle européenne. En effet, la libre administration est seulement reconnue en droit communautaire et européen grâce à la Charte européenne de l'autonomie locale. Nonobstant, les collectivités territoriales désireuses de se prévaloir de droits et libertés fondamentales se tournent vers la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Or, les articles 33, 34 et 47 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'organisent une voie de recours qu'au bénéfice des « hautes parties contractantes » (les Etats membres), des personnes physiques, des organisations non gouvernementales ou encore de tout groupe de particuliers dès lors qu'ils se jugent victimes d'une violation des droits et libertés fondamentaux garantis par la Convention. La jurisprudence européenne confirme l'exclusion des collectivités territoriales de cette saisine²⁸⁴. En 1999, la CEDH reconnaît, par exemple, comme irrecevable une requête de la section de commune d'Antilly²⁸⁵ :

²⁸³ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

²⁸⁴ CEDH, 14 décembre 1988, Rothenthurn c/ Suisse ; CEDH, 7 janvier 1991, Ayuntamiento de X. c/ Espagne.

²⁸⁵ CEDH, 23 novembre 1999, Section de commune d'Antilly c/ France.

«Devant le Conseil d'Etat, la requérante se plaignit, notamment, du caractère inéquitable de la procédure devant le tribunal administratif, alléguant que les faibles ressources financières dont elle disposait ne lui avaient pas permis de faire appel aux services d'un avocat. Le Conseil d'Etat rejeta le recours. Irrecevable sous l'angle de l'article 6 § 1 et de l'article 1 du Protocole n° 1 : Une section de commune présente les caractéristiques d'une personne morale de droit public, notamment dans la mesure où elle gère des biens et droits collectifs dans l'intérêt général de ses habitants. Il s'agit, en conséquence, d'une "organisation gouvernementale" qui n'entre donc pas dans les catégories de requérants prévues à l'article 34 de la convention. La Commission syndicale, pour autant qu'elle agisse en son nom propre, défend, quant à elle, des intérêts collectifs et se distingue ainsi des "groupes de particuliers" ayant un intérêt commun visés à l'article 34 : irrecevable *ratione personae* ».

Par ailleurs, le Conseil d'Etat affirme régulièrement que le protocole additionnel n° 1 à la Convention « ne crée pas de droits dont les collectivités territoriales puissent se prévaloir »²⁸⁶. Ce faisant, si le juge administratif écarte explicitement l'application de la Convention à plusieurs litiges, intéressant au premier chef les collectivités territoriales, tels que le contentieux « relatif à la répartition des ressources financières publiques entre personnes publiques »²⁸⁷, il n'apporte pas de réponse unique sur l'invocabilité par les collectivités territoriales de la Convention.

La ratification par la France de la Charte européenne de l'autonomie locale le 17 janvier 2007, n'apporte pas aux collectivités de nouvelles possibilités de recours même si son article 11 prévoit que « les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne ». En effet, la possibilité de disposer du droit de recours juridictionnel est assuré en France par l'article LO 1114-3 CGCT. Il précise que les collectivités locales peuvent saisir le Conseil d'Etat de toutes les dispositions décrétales qui porteraient atteinte à leur autonomie financière. Certes les collectivités disposent d'un droit de recours mais celui-ci n'assure en rien les droits et libertés constitutionnels présents à l'article 72-2 de la Constitution et visés par la Charte européenne. Le respect de l'article 11 demeurerait donc très critiquable avant la réforme du 23 juillet 2008.

²⁸⁶ CE, 23 mai 2007, Département des Landes ; CE, 22 septembre 2003, Commune d'Etampes, et CE, avis, 26 juillet 2005.

²⁸⁷ CE, 22 septembre 2003, Commune de Compiègne.

La question de l'ouverture du pouvoir de saisine du Conseil constitutionnel est un débat récurrent. La doctrine étudie cette possibilité notamment à partir des expériences étrangères²⁸⁸. En effet, dans d'autres états tels que l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie, les collectivités locales peuvent saisir le juge constitutionnel pour censurer les dispositions législatives qui portent atteinte à leur libre administration et qui transgressent la répartition des compétences entre les différentes collectivités.

La solution choisie pour pallier l'absence de pouvoir de recours juridictionnel des collectivités est, à notre sens, une révolution juridique²⁸⁹.

« Un an après sa création, la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) tient ses promesses : véritable avancée démocratique, elle constitue un outil prometteur pour les collectivités, palliant des difficultés récurrentes en matière de protection de leurs droits et libertés fondamentaux. Le Conseil constitutionnel vient de publier son bilan 2010 : depuis son entrée en vigueur, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont examiné 401 questions, 107 questions ont été renvoyées au Conseil constitutionnel. Sur l'ensemble des questions prioritaires de constitutionnalité, 7 % proviennent de collectivités territoriales. Au 31 décembre 2010, 64 décisions ont été rendues, 34,5 % de ces décisions ont prononcé la non-conformité partielle ou totale à la Constitution des dispositions législatives critiquées »²⁹⁰.

Après s'être opposé à deux reprises, en 1990 et 1993, à l'introduction d'un contrôle *a posteriori* des lois, le pouvoir constituant décide de cette création dans le cadre de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Cinquième République. Michel Verpeaux considère cette réforme, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010, comme « la plus importante des modifications introduites par cette révision constitutionnelle »²⁹¹.

²⁸⁸ V. PILONE Caroline, *L'autonomie financière des collectivités locales et le juge constitutionnel*, p. 19 à 20, Disponible sur <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes6/PILONE.pdf>, page consultée le 27 avril 2010, et GAY Guilhem, « L'élargissement de la saisine des collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », *Actes du VIe congrès français de droit constitutionnel*, Montpellier, 9,10 et 11 juin 2005, Association française de droit constitutionnel, Atelier 6 : Constitution et pouvoir local, 6 p., Disponible sur <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes6/GAY.G.pdf>, page consultée le 23 janvier 2011.

²⁸⁹ V. FLAHAUT Isabelle (dir.), « Conseil constitutionnel et QPC : une révolution ? », *Regards sur l'actualité*, n° 368, La documentation française, février 2011, p. 8 à 58.

²⁹⁰ SEBAN Didier et MAITRIER Aude, « Question prioritaire de constitutionnalité : un outil prometteur pour les collectivités », *Le courrier des maires*, n° 244, mars 2011, p. X à XIII.

²⁹¹ VERPEAUX Michel, « Les QPC : la troisième fois est la bonne », « Conseil constitutionnel et QPC : une révolution ? », *Regards sur l'actualité*, n° 368, La documentation française, février 2011, p. 8.

Procédure inédite pour les collectivités territoriales, la QPC permet au juge constitutionnel d'investir davantage le droit public. En application de l'article 61-1 de la Constitution, ce sont l'ensemble des droits et libertés fondamentaux garantis par la Constitution et le bloc de constitutionnalité qui sont invocables. En ce sens, sont notamment invoqués devant le juge administratif le droit de propriété, le principe d'égalité, le principe d'égalité devant les charges publiques, le principe selon lequel tout agent de l'administration doit rendre des comptes permettant de justifier son action, la libre administration des collectivités territoriales ou encore le principe de compensation financière intégrale en cas de transfert de compétences, autant de principes qui intéressent directement les collectivités territoriales.

Les premières QPC attestent que la procédure instituée est rapide et efficace. La transmission au Conseil constitutionnel, par le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation, est subordonnée à l'existence de trois critères : la disposition litigieuse doit être applicable au litige ; elle ne doit pas avoir déjà été déclarée conforme par le juge constitutionnel dans le dispositif ou les motifs de ses décisions, sauf changement de circonstances de fait ou de droit ; la question doit être nouvelle ou présenter un caractère sérieux. En outre les règles formelles sont succinctes. La QPC doit être présentée dans un écrit distinct et motivé.

Comme le souligne Edouard Geffray, maître des requêtes au Conseil d'Etat et rapporteur public, la libre administration « constitue l'un des rares principes qui ne font pas l'objet d'une protection conventionnelle, et pour lesquels par conséquent il n'existe pas d'éventuelle superposition entre le contrôle de constitutionnalité par le biais de la QPC et le contrôle de conventionnalité »²⁹². Cette remarque vaut pour le droit à la péréquation, inscrit, à l'instar de la libre administration, à l'article 72-2 de la Constitution et seulement reconnu par les textes européens et communautaires à travers la Charte européenne de l'autonomie locale. La QPC pallie donc une difficulté sérieuse et récurrente à laquelle les collectivités territoriales étaient spécifiquement confrontées.

Les objets invocables sont limités aux droits et libertés constitutionnels. Tout principe qui ne caractérise pas un droit ou une liberté fondamentale n'est pas utilement invocable par une collectivité territoriale dans le cadre de cette procédure. Ainsi, le Conseil d'Etat refuse de transmettre au Conseil constitutionnel une QPC sur le principe d'annualité

²⁹² V. conclusions sur CE, 18 mai 2010, Commune de Dunkerque, RFDA 2010, p. 713.

budgétaire au motif qu'il « n'est pas au nombre des droits et libertés garantis par la Constitution, au sens de son article 61-1 »²⁹³.

Le principal doute juridique concerne l'objectif de valeur constitutionnelle. La jurisprudence administrative est contradictoire sur ce point. Refusée par un tribunal, une QPC²⁹⁴ a toutefois été récemment examinée au regard de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi par la plus haute juridiction administrative²⁹⁵, alors que le juge constitutionnel a ultérieurement refusé d'examiner, dans le cadre de son contrôle *a posteriori*, la conformité d'une disposition législative à cet objectif de valeur constitutionnelle²⁹⁶.

Les dispositions législatives examinées, ou en cours d'examen au Conseil d'Etat ou au Conseil constitutionnel, illustrent les potentialités réelles ouvertes par la QPC pour le droit des collectivités territoriales avec des décisions phares en matière de protection du patrimoine public²⁹⁷ ou de juste compensation des transferts²⁹⁸ et des décisions à travers lesquelles le juge constitutionnel s'immisce dans des thèmes du droit public très diversifiés, qui échappaient souvent à son contrôle : fusion des communes²⁹⁹ ; projets d'intérêt général³⁰⁰ ; transferts des biens³⁰¹ ; expropriation³⁰²...

Une perspective réelle se dessine pour les collectivités territoriales. Elles peuvent désormais obtenir la censure constitutionnelle d'une loi organisant un transfert de compétences sans une compensation financière adéquate. Plusieurs tribunaux administratifs transmettent actuellement au Conseil d'Etat des QPC relative au respect du principe de compensation financière due en cas de transfert ou d'extension de compétences des collectivités territoriales. Le 20 avril 2011, le Conseil d'Etat décide, pour la première fois, de soumettre au Conseil constitutionnel plusieurs QPC posées notamment par les

²⁹³ CE, 25 juin 2010, Région Lorraine.

²⁹⁴ TA Montreuil, Département de la Seine-Saint-Denis.

²⁹⁵ CE, 15 juillet 2010, Région Lorraine.

²⁹⁶ CC, 22 juillet 2010, M. Alain C. et autres.

²⁹⁷ CC, 17 décembre 2010, n° 2010-67/86 QPC.

²⁹⁸ CE, 30 décembre 2010, Département des Côtes-d'Armor.

²⁹⁹ CE, 18 mai 2010, Commune de Dunkerque et CC, 2 juillet 2010, Commune de Dunkerque, n° 2010-12 QPC.

³⁰⁰ CC, 28 janvier 2011, SARL du Parc d'activités de Blotzheim et autre, n° 2010-95 QPC.

³⁰¹ CE, 28 janvier 2011, Commune de Saint-Martin-d'Arrossa.

³⁰² CC, 17 septembre 2010, SARL l'Office central d'accès au logement, n° 2010-26 QPC.

départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault au sujet de la prise en charge de dépenses sociales. Le Président du conseil général de la Seine-Saint-Denis, Claude Bartolone, saisit la justice administrative, entre autres, « pour faire reconnaître que les dispositifs de compensation du RSA et de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) sont largement insuffisants et bafouent le principe constitutionnel de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales ». Le Conseil d'Etat relève notamment l'évolution « défavorable des charges » des départements au titre du RMI, « amplifiée par une dynamique moindre des ressources disponibles pour en assurer le financement ». Selon lui, cette évolution « revêt le caractère d'un changement dans les circonstances de fait de nature à justifier que la conformité de ces dispositions à la Constitution soit à nouveau examinée par le Conseil constitutionnel »³⁰³.

Le Conseil d'Etat renvoie également aux juges de la rue Montpensier la question de la conformité de plusieurs articles de lois, promulguées entre 2003 et 2008, concernant le principe de libre administration des collectivités territoriales et les garanties permettant de prévenir toute dénaturation de ce principe. A la suite d'une action des départements de l'Hérault et des Côtes d'Armor au titre de la prestation de compensation du handicap, le juge administratif renvoie également au Conseil constitutionnel la question de la conformité de trois autres articles de ce Code de l'action sociale et des familles.

Après avoir voté en faveur d'un budget de révolte incluant la dette de 75 millions de l'Etat, le Président du conseil général de la Seine-Saint-Denis, ne cache pas sa satisfaction suite à la décision du Conseil d'Etat en date du 20 avril dernier :

« C'est une nouvelle victoire dans le combat que nous menons, avec l'association des départements de France, pour que l'Etat assume pleinement ses responsabilités et compense intégralement les transferts de charges vers les collectivités. C'est une nouvelle victoire dans le combat que je mène pour maintenir des services publics locaux de qualité auprès de la population de Seine-Saint-Denis »³⁰⁴.

³⁰³ CE, 20 avril 2011, Département de la Seine-Saint-Denis.

³⁰⁴ BARTOLONE Claude, communiqué de presse du 20 avril 2011, disponible sur <http://www.seine-saint-denis.fr/Dette-de-l-Etat-le-Conseil-d-Etat.html>, page consultée le 26 avril 2011.

B. L'OBJECTIF DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE : UNE PROTECTION ET UNE LIMITATION JURIDIQUE ADAPTEE

La notion d'objectif de valeur constitutionnelle apparaît pour la première fois dans la décision du Conseil constitutionnel à propos d'une loi relative à la communication audiovisuelle³⁰⁵ :

« Considérant qu'ainsi il appartient au législateur de concilier, en l'état actuel des techniques et de leur maîtrise, l'exercice de la liberté de communication telle qu'elle résulte de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme, avec, d'une part, les contraintes techniques inhérentes aux moyens de la communication audiovisuelle et, d'autre part, les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels auquel ces modes de communication, par leur influence considérable, sont susceptibles de porter atteinte »³⁰⁶.

Pierre de Montalivet met très justement en exergue la difficulté de la doctrine à cerner leur identité : « c'est l'ambivalence, l'incohérence et l'incertitude qui marquent les objectifs de valeur constitutionnelle »³⁰⁷. Les objectifs évoquent en effet des notions vagues et à contenu variable.

Ils sont principalement utilisés par le Conseil constitutionnel comme des instruments de limitation notamment des droits fondamentaux aux fins de concilier l'intérêt général avec l'exercice de ces droits. Les objectifs servent à la fois à protéger et à limiter ces droits³⁰⁸.

Ce faisant, c'est davantage dans la protection des droits fondamentaux constitutionnels que l'unité des objectifs peut être décelée. « La détermination et la normativité des objectifs s'expliquent plus précisément par deux éléments : leur nature d'objectifs d'une part et leur caractère de conditions d'effectivité des droits et libertés constitutionnels d'autre part »³⁰⁹.

³⁰⁵ V. FAURE Bertrand, « Les objectifs de valeur constitutionnel : une nouvelle catégorie juridique ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 21, 1995, p. 47 à 77.

³⁰⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982 relative à la loi sur la communication audiovisuelle, cons. 5.

³⁰⁷ DE MONTALIVET Pierre, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Thèse de doct. : droit public, Université Panthéon-Assas Paris, 2004, 695 p.

³⁰⁸ V. LEVADE Anne, « L'objectif de valeur constitutionnelle, vingt ans après. Réflexions sur une catégorie juridique introuvable », *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet, Paris, Dalloz, 2003, p. 688 et 702.

³⁰⁹ DE MONTALIVET Pierre, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, op. cit.

Ces éléments suffisent à Robert Savy pour penser que « la péréquation est désormais reconnue comme une exigence -ou au moins un objectif- à valeur constitutionnelle »³¹⁰, à Anne-Marie Idrac d'affirmer, lors de l'examen du projet de la loi de finances pour 2010, que « la péréquation est un objectif de valeur constitutionnelle », ou au Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire dans une réponse publiée au journal officiel de l'Assemblée nationale, la phrase suivante : « Objectif de valeur constitutionnelle pour la répartition des concours financiers de l'Etat, la péréquation ne doit néanmoins pas entrer directement en jeu pour la compensation des charges transférées »³¹¹.

Le Conseil constitutionnel ne reconnaît pas explicitement la péréquation comme un objectif de valeur constitutionnelle. D'ailleurs, les listes des objectifs varient au sein de la doctrine. La liste établie par Pierre de Montalivet³¹² présente douze objectifs dont l'égalité entre les collectivités territoriales reconnue à partir du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à la péréquation, alors que la liste établie par François Luchaire³¹³ s'arrête à onze objectifs sans faire allusion à un principe d'égalité des collectivités territoriales ou de péréquation.

La question reste ouverte.

Nous faisons nôtre les arguments de Vanessa Barbé³¹⁴. « La péréquation est d'abord envisagée par le Conseil constitutionnel non comme un principe susceptible d'entrer en conflit avec d'autres normes de valeur constitutionnelle, mais comme un outil de conciliation entre ces normes constitutionnelles. C'est ce phénomène que la péréquation est supposée corriger, si bien que le Conseil constitutionnel y voit une clé de conciliation entre liberté et égalité. Il estime ainsi que l'article 72-2 alinéa 5 "a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière"³¹⁵. Venant limiter l'autonomie financière pour favoriser l'égalité, la péréquation apparaît ainsi comme un objectif de valeur constitutionnelle, c'est-à-dire qu'elle permet de

³¹⁰ SAVY Robert, « Sur un trompe-l'œil constitutionnel », *Apprendre à douter Questions de droit, Questions sur le droit*, Limoges, 2004, PULIM, p. 449 à 475.

³¹¹ Question écrite n° 9985 de M. Lengagne Guy (JO AN du 13 janvier 2003 p. 145) et Réponse du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire (JO AN du 12 juillet 2005 p. 6899).

³¹² DE MONTALIVET Pierre, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, op. cit.

³¹³ LUCHAIRE François, « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : les objectifs de valeur constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 64, 2005/4, p. 675 à 684.

³¹⁴ BARBE Vanessa, « La péréquation, principe constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 81, 2010/1, p. 3 à 19.

³¹⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 sur la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

concilier deux principes constitutionnels apparemment contradictoires. Il semble finalement que la péréquation, qui vise à garantir l'égalité entre collectivités, doit également respecter le principe de libre administration de ces collectivités »³¹⁶. Nous nous inscrivons en faux sur la suite de son argumentation visant à démontrer que l'opposition entre péréquation et liberté n'est qu'apparente. A notre sens, et comme nous l'argumentons au cours de nos travaux, cette opposition est réelle.

³¹⁶ BARBE Vanessa, « La péréquation, principe constitutionnel », op. cit., p. 5.

CONCLUSION DU CHAPITRE SECOND

La décision du 6 mai 1991 est une norme d'accompagnement à l'instauration de la péréquation. La seule « nouveauté » juridique de la réforme du 28 mars 2003 est le caractère législatif impératif de la péréquation dans les finances publiques locales car la nature juridique de la notion demeure imprécise. Si nous pouvons exprimer des certitudes sur la reconnaissance d'une obligation péréquatrice en faveur de l'ensemble des collectivités, nous ne pouvons que partiellement reconnaître l'existence d'un droit à la péréquation (même si l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité semble offrir aux collectivités territoriales l'opportunité de défendre ce droit), d'un objectif de valeur constitutionnelle (le conseil constitutionnel n'a pas explicitement défini la péréquation comme tel) et d'un principe constitutionnel (l'autonomie et la solidarité sont reconnus comme des principes constitutionnels et la péréquation nous semble être « un des modes de corrélation entre principes constitutionnels différents »³¹⁷).

Pour Bruno Genevois, « l'objectif de valeur constitutionnelle apparaît comme le corollaire nécessaire à la mise en œuvre d'un droit constitutionnel »³¹⁸. A notre sens, il s'agit de la nature juridique la plus adaptée à la péréquation. Elle permettrait l'effectivité de la péréquation et, comme nous l'analyserons par la suite, la conciliation entre les principes d'autonomie financière et de solidarité nationale.

³¹⁷ FAURE Bertrand, « Les objectifs de valeur constitutionnelle : une nouvelle catégorie juridique ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 21, 1995, p. 47.

³¹⁸ Cf. LUCHAIRE François, « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : les objectifs de valeur constitutionnelle », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 64, 2005/4, p. 675 à 684.

CONCLUSION DU TITRE PREMIER

Selon Jean-Paul Delevoye, « la bonne péréquation consiste à assurer l'égalité des chances et non l'égalité des situations » et « la mauvaise péréquation a pour effet le saupoudrage et l'assistanat »³¹⁹. Le discours du Ministre témoigne de la volonté française de garantir la solidarité entre les territoires sans compromettre la responsabilité des autorités locales. Il est en parfaite cohérence avec un développement des théories de l'égalité du domaine du choix et en opposition aux théories de l'égalité des ressources appliquées par le constituant allemand. Compte tenu de la reconnaissance constitutionnelle des fondements positifs de la péréquation, du contrôle incomplet du juge constitutionnel et de l'imprécision du pouvoir constituant dérivé, le législateur français dispose d'une grande marge de manœuvre pour construire un cadre péréquateur en adéquation avec ce discours.

La correction des inégalités territoriales s'insère dans une politique nationale de développement homogène du territoire. Pour parvenir à ces fins, le législateur s'appuie sur des dispositifs nationaux, « noyau dur » de sa politique péréquatrice. Ce faisant, avant tout recours à ces mécanismes, la suffisance de la péréquation face aux différentes ampleurs des disparités locales est une question préalable à laquelle il convient de répondre.

³¹⁹ M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, *Discours sur la décentralisation et les libertés locales, la territorialisation des politiques publiques et le principe de péréquation*, Marseille, Déclaration du 25 octobre 2002.

TITRE II.

LES EFFORTS LEGISLATIFS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA PEREQUATION

En dépit des insuffisances de la péréquation face à des inégalités territoriales trop marquées (CHAPITRE I), le législateur a instauré et développé des péréquations nationales tant financières et verticales que fiscales et horizontales (CHAPITRE II).

CHAPITRE I.

LA PEREQUATION : UNE REPONSE, PARFOIS INSUFFISANTE, AUX CONSEQUENCES DES INEGALITES LOCALES

De nombreux rapports et études³²⁰ tâchent à la fois de chiffrer les disparités locales, de définir leurs provenances et d'évaluer les corrections apportées par la péréquation. Il nous semble opportun d'avoir une réflexion, en amont de ces analyses, sur les facultés de la péréquation à corriger raisonnablement les disparités locales sans priver les assemblées territoriales, de toute liberté fiscale et financière.

D'une part, cette réflexion est liée à l'idée qu'une péréquation, respectueuse de l'autonomie et de la « libre concurrence territoriale », ne peut compenser toutes les inégalités créées par des bases sur lesquelles reposent les budgets locaux (fiscalité, dépenses obligatoires...). La péréquation n'est pas en mesure de résorber un manque de moyens pour une collectivité qui ne dispose pas d'un minimum de potentiel de richesse sans aliéner la liberté des autres (comme c'est assurément le cas des collectivités qui possèdent un potentiel inférieur à 50 % de la moyenne des collectivités de leur rang ou de leur strate). Des disparités résolument criantes nécessitent soit une importante contribution des collectivités les plus « aisées » avec pour élément sous-jacent une perte d'autonomie, soit une aide volumineuse de l'Etat (ou d'une collectivité de rang « supérieur ») flouant la « libre concurrence territoriale »³²¹.

D'autre part, cette réflexion repose sur l'idée que la péréquation n'a pas pour objectif de corriger toutes les inégalités dans leur totalité et offrir à chaque collectivité un potentiel de richesse identique. L'expérience allemande démontre les limites de tels objectifs qui

³²⁰ Parmi les plus significatifs : Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 40 sur la péréquation interdépartementale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, 148 p. ; Commission des Affaires économiques et du Plan, Délégation du Sénat pour l'aménagement et le développement durable du territoire et Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 342 sur la péréquation en faveur des régions : vers une nouvelle égalité territoriale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, 70 p. ; Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 59 sur la proposition de loi d'orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et la justice fiscale*, Michel Mercier, Paris, Sénat, 2007-2008, 56 p. ; Direction générale des collectivités locales, *Indicateurs de performance de la péréquation entre collectivités territoriales : actualisation 2002-2006*, Guy Gilbert et Alain Guengant, Paris, Ministère de l'Intérieur, 2008, 21 p. ; Commissariat général du Plan, *Évaluation des effets péréquateurs des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales*, Guy Gilbert et Alain Guengant, Paris, Commissariat général du Plan, 2004, 124 p.

³²¹ V. infra. Nous observons que les péréquations française et allemande sont des applications aux collectivités des théories post-welfaristes développées par John Rawls, Ronald Dworkin, Amartya Sen et John Roemer. L'école de « l'égalisation des ressources » (Rawls et Dworkin) correspond au modèle de péréquation outre-Rhin alors que l'école de « l'égalisation du domaine de choix » (Sen et Roemer) possède des fondements théoriques semblables à ceux de la péréquation française.

éliminent toute concurrence territoriale et participent à la déresponsabilisation des élus locaux comme nos développements sur les théories post-welfaristes le démontrent.

Ainsi, si la péréquation est un outil de développement homogène (SECTION I), elle peut être insuffisante et la réforme de la fiscalité locale est alors une solution de fond plus apte à enrayer un accroissement des disparités, sans remettre en cause l'utilité « post-réforme » de la péréquation (SECTION II).

SECTION I.

LA PEREQUATION : UN OUTIL DE DEVELOPPEMENT HOMOGENE EN FAVEUR DES COLLECTIVITES ET DES CITOYENS-CONTRIBUABLES

Les objectifs poursuivis et alloués à la péréquation [au-delà de la simple réduction de potentiel de ressources disponibles] par le législateur, les institutions nationales et européennes ainsi que la doctrine sont liés à l'assurance d'un niveau d'imposition et d'un accès aux services publics similaires (§ 2). Ce faisant, ces objectifs varient selon les catégories de collectivités et les disparités auxquelles elles sont confrontées (§ 1).

§ 1. DES OBJECTIFS ADAPTES A L'AMPLEUR DES INEGALITES LOCALES

En dépit de la difficulté de chiffrer les inégalités et des divergences de méthodes pour ce faire (A), les objectifs à atteindre sont liés aux efforts à produire pour rectifier les disparités. Les communes bénéficient des inégalités les plus marquées et par conséquent des objectifs les moins ambitieux en termes de correction (B).

A. DES INEGALITES DIFFICILEMENT QUANTIFIABLES

Amavi Kouevi analyse les inégalités financières comme des fondements de la solidarité financière. Pour lui, « les causes des inégalités entre collectivités locales sont nombreuses [...] elles sont surtout de natures diverses [...], leur correction est indispensable et les remèdes proposés sont aussi divers qu'empiriques »³²².

A ce titre, il distingue cinq types d'inégalités :

- les inégalités financières liées à la position géographique ;
- les inégalités financières dues aux situations fiscales ;

³²² KOUEVI Amavi, « La problématique générale de la solidarité financière territoriale *Actes du colloque : « La solidarité en droit public »*, Université de Franche-Comté, 21-22 avril 1999, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 97 à 135.

- les inégalités financières générées par la pratique des exonérations et dégrèvements législatifs des impôts locaux ;
- les inégalités financières consécutives aux transferts de compétences ;
- les inégalités financières consécutives à des maladroites de gestion des finances locales.

Nous pensons qu'une péréquation satisfaisante permet de corriger des disparités « raisonnables » en les ramenant à un niveau permettant un développement homogène du territoire, ne mettant pas en péril la responsabilisation des élus et en respectant la libre concurrence territoriale. A ce titre, la péréquation doit absorber les inégalités de potentiel d'interventions en termes de ressources disponibles. C'est bien une situation inégalitaire globale sur laquelle il faut travailler en prenant soin d'écarter le cinquième type d'inégalités dégagés par l'auteur : les maladroites de gestion.

Corriger séparément les différents types d'inégalités, c'est-à-dire instaurer un dispositif pour les inégalités liées à la position géographique, un second pour les inégalités financières dues aux situations fiscales, etc.... n'aurait que des inconvénients car, d'une part, les inégalités ne sont pas exhaustives et d'autre part, la lisibilité financière pour les collectivités et les citoyens doit être sauvegardée. Toutefois, la connaissance de ces inégalités n'est pas dépourvue d'intérêt. Elle peut servir, en premier lieu, à réformer les finances publiques en vue d'une répartition correcte des bases d'imposition et en second lieu, de sélectionner des critères représentatifs des disparités dans les processus de redistribution.

Afin de savoir si la péréquation est en mesure de corriger les inégalités locales françaises, il est indispensable de les chiffrer de la manière la plus exacte qu'il soit.

Pour ce faire, il faut évaluer les potentiels de ressources disponibles de chaque collectivité. Ils se construisent à partir des potentiels de ressources, des charges obligatoires et prennent en compte les différences de coût des interventions locales (c'est-à-dire le coût incombant aux collectivités pour réaliser une opération ou un objectif identique). Notre analyse de la péréquation calédonienne nous démontre à quel point ce facteur ne doit pas être négligé³²³. Les travaux réalisés pour une même opération peuvent varier du simple au

³²³ V. supra.

double selon qu'ils sont engagés à Nouméa ou à Lifou (coût du transport, coût des matières premières, coût de la main d'œuvre supérieur en province des Iles Loyauté...). Les charges consenties par la collectivité dépendent de la physionomie de la population, de la situation géographique ou économique du territoire... Par exemple, les régions ne sont pas à la même enseigne lorsqu'il s'agit de parvenir à un objectif donné dans leur domaine de compétences en matière économique. Le contexte économique étant plus favorable dans certaines régions.

Nous laissons soin aux économistes de déterminer au plus juste les potentiels de ressources disponibles des collectivités. Nous appuierons notre réflexion sur les travaux les plus aboutis en la matière, principalement ceux d'Alain Guengant et de Guy Gilbert. Notre travail d'interprétation des résultats constatés, nous permet d'obtenir de précieuses informations sur le degré des inégalités territoriales, élément qui façonne le lancement d'un processus de redistribution si tant est que celui-ci soit en mesure de résoudre à lui seul les impacts néfastes de ces inégalités. Nous restons ainsi à l'écart de toutes observations sur les moyens macro-économiques et statistiques mis en œuvre pour obtenir les données que nous utilisons. Dans ces quelques propos introductifs, nous émettons toutefois quelques réserves et observations sur la pertinence des données observées.

Le travail d'Alain Guengant et de Guy Gilbert, aussi complet soit-il, n'intègre pas toutes les péréquations que nous avons dégagées dans les finances publiques françaises. Les procédures de cofinancement, la technique des douzièmes provisoires, les fonds structurels européens ne sont pas retenus dans leurs méthodes de calcul. La notion de pouvoir d'achat occulte les disparités liées aux différences de coûts d'une intervention pouvant être constatées d'un territoire à un autre. Enfin, l'utilisation de l'indice de Gini pour les collectivités permet de mesurer les niveaux des inégalités en termes de pouvoir d'achat mais il ne doit être, en aucun cas, analysé et comparé aux mêmes indices calculés pour les revenus des ménages. Les indices pour les revenus des ménages sont nécessairement plus élevés que ceux des collectivités puisqu'ils intègrent un facteur étranger aux personnes morales de droit public : les revenus procurés par le « travail »³²⁴.

³²⁴ Avec une logique semblable à celle que nous développons pour les collectivités, l'indice de Gini s'appuierait pour les ménages sur leur potentiel à tirer une rémunération de leur travail au lieu de leurs revenus procurés par le travail.

Les fondements de la péréquation diffèrent selon les catégories de collectivités dès lors que les inégalités ont des ampleurs et des sources distinctes. La faculté du législateur et les efforts qu'il doit consentir en termes de péréquation varient alors ostensiblement.

En l'état actuel, le législateur est en mesure d'assurer un développement homogène aux départements et aux régions en ayant recours à une péréquation modérée, respectueuse des libertés des élus des conseils régionaux et généraux. S'agissant des communes, il en est tout autre. La péréquation est un correctif plus isolé, moins adapté et incapable de relever le défi d'un niveau d'inégalités acceptable en respectant au mieux l'autonomie financière accordée aux communes. Les multiples péréquations instituées et les résultats constatés en témoignent³²⁵.

B. DES OBJECTIFS PEREQUATEURS VARIABLES SELON L'AMPLEUR DES INEGALITES

Les objectifs couramment cités en France visent à assurer à toutes les collectivités entre 75 % et 95 % des ressources moyennes constatées au niveau national. Ces objectifs varient selon les catégories de collectivités. Pour les communes, ils sont compris entre 75 % et 80 % ; pour les départements, ils se situent autour de 80 % et 90 % et pour les régions entre 80 % et 95 %.

Ces variations s'expliquent par les efforts à fournir pour assurer des ressources « planchers ». Comme le souligne justement le rapport du Sénat sur la « Proposition de loi d'orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et la justice fiscale », « les départements et les régions [ont] des inégalités moins marquées, donc plus faciles à corriger ». Par conséquent, les objectifs sont plus ambitieux. Il est vrai que les inégalités communales « sont, comme on peut s'y attendre, d'autant plus importantes que le nombre de collectivités concernées est élevé. Cela s'explique par des raisons statistiques : plus une collectivité est "petite", plus il y a, en effet, de probabilité qu'elle s'écarte nettement de la moyenne »³²⁶.

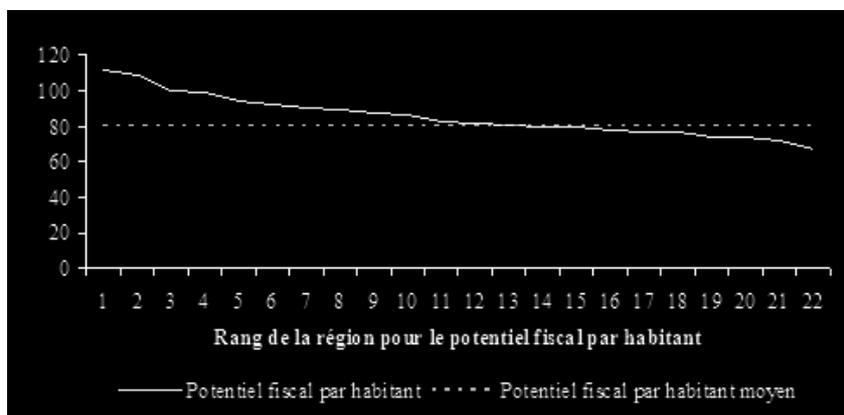
Les courbes des graphiques ci-après démontrent l'échelonnement croissant des inégalités avec l'augmentation du nombre de collectivités et l'étendue du territoire. Nous choisissons

³²⁵ V. supra.

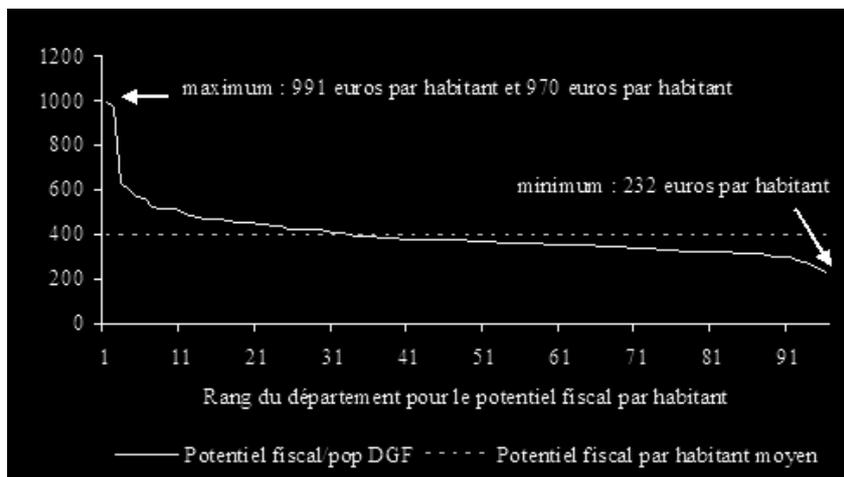
³²⁶ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 59 sur la proposition de loi d'orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et la justice fiscale*, Michel Mercier, Paris, Sénat, 2007-2008, 56 p.

d'argumenter cet échelonnement à partir de données sur le potentiel fiscal car elles sont significatives et suffisamment fiables pour étayer notre réflexion.

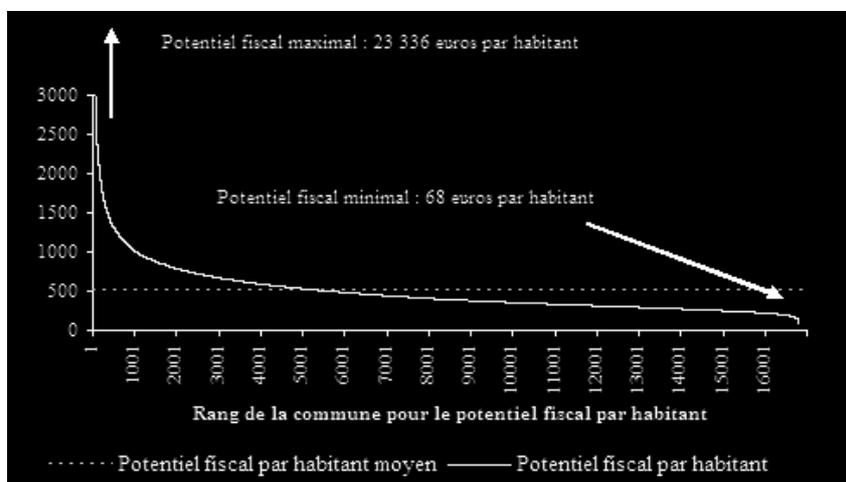
Le potentiel fiscal des régions de métropole en euros par habitant (2005)



Le potentiel fiscal des départements de métropole en euros par habitant (2005)



Le potentiel fiscal des communes de plus de 500 habitants en euros par habitant
 (métropole - 2005)



Source : commission des finances, d'après les données du ministère de l'intérieur

Le 30 octobre 2007, le Sénat examine pour la première fois une proposition de loi pour garantir un potentiel financier élargi par habitant³²⁷ à 80 % de la moyenne de leur strate pour les communes, à 90 % pour les départements et à 95 % pour les régions.

Ces ambitions font suite à un premier palier franchi pour les régions lors de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Les ressources des régions³²⁸, rapportées, par an, au nombre des habitants de l'espace régional considéré, « sont corrigées afin de tenir compte des charges des collectivités concernées et de leurs groupements. Elles ne peuvent être inférieures à 80 p. 100 ni excéder 120 p. 100 de la moyenne nationale par habitant des ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements »³²⁹.

Pour les communes, il s'agit d'un cap difficile à franchir tant les inégalités entre les milliers de collectivités métropolitaines sont grandes. Pour preuve, le coût de l'objectif de la proposition de la loi examinée le 30 octobre 2007 est évalué à 920 millions d'euros dont 780 millions les communes (dont l'objectif est le plus faible) et seulement 125 millions pour les départements et 15 millions pour les régions. Lors de l'examen de la proposition de loi en Commission des finances, le coût de cette mesure est jugé excessif par le rapporteur Michel Mercier³³⁰. Soucieux toutefois de ne pas rejeter en bloc une initiative de l'opposition, dont il affirme partager l'objectif, Michel Mercier fait adopter par la commission, une réécriture de l'article pour ramener son impact à 10 millions d'euros par an.

³²⁷ Ce potentiel financier comprend actuellement le potentiel fiscal, la dotation forfaitaire et les dotations de péréquation de la DGF.

³²⁸ Il s'agit de « l'ensemble des ressources, hors emprunts, des collectivités territoriales et de leurs groupements, au sein d'un même espace régional, fait l'objet d'un calcul cumulé. Ces ressources comprennent les concours de toute nature reçus de l'Etat, les recettes de péréquation provenant de collectivités territoriales extérieures à l'espace considéré, les bases de calcul de l'ensemble des ressources fiscales multipliées pour chaque impôt ou taxe par le taux ou le montant unitaire moyen national d'imposition à chacun de ces impôts ou de ces taxes, les produits domaniaux nets de la région, des départements qui composent celle-ci, des communes situées dans ces départements et de leurs groupements ».

³²⁹ Article 68 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

³³⁰ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 59 sur la proposition de loi d'orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et la justice fiscale*, Michel Mercier, Paris, Sénat, 2007-2008, 56 p.

Finalement, les articles de la proposition de loi sont définitivement rejetés par les sénateurs³³¹.

Lors du débat sur le Grand Paris³³², Nicole Bricq fait également part d'une proposition, sur laquelle nous reviendrons, de garantir 75 % des ressources moyennes constatées au niveau régional, aux communes de la région Île-de-France. Pour ce faire, elle préconise une forte mobilisation des collectivités les plus « riches » avec un triplement du FSRIF dont le plafond était déjà passé de 5 % à 10 % des dépenses réelles de fonctionnement de chaque commune contributrice³³³.

§ 2. LA VOLONTE D'ASSURER AUX INDIVIDUS UN NIVEAU D'IMPOSITION ET UN ACCES AUX SERVICES PUBLICS SIMILAIRES

Face à des inégalités d'imposition et des offres de services publics préoccupantes (A), la doctrine et les pouvoirs publics convergent sur l'objectif d'assurer un équilibre territorial minimal et un développement plus homogène. Ce faisant, ils divergent fondamentalement sur la conception de la « similarité » des niveaux à atteindre. Si la doctrine se préoccupe en premier lieu d'une offre proportionnée à l'effort fiscal, les institutions et pouvoirs politiques souhaitent que l'offre et la pression fiscale soient proches (B).

A. DES NIVEAUX D'IMPOSITION ET DES OFFRES DE SERVICES DISPARATES

Aucune analyse ne met, à ce jour, en évidence, les disparités de proportionnalité entre la pression fiscale (1) et l'offre de services publics locaux (2). C'est pourquoi, nous constatons séparément les inégalités de ces deux éléments, bien que nous fassions nôtre,

³³¹ Par amendement, le groupe PS tente de restaurer la rédaction initiale de l'article sur la péréquation. L'amendement est rejeté. De fait, le groupe PS lève la main, à l'unisson avec l'UMP, contre l'article modifié par la commission. La proposition de loi s'est retrouvée réduite à son second article prévoyant que « le gouvernement dépose, avant septembre 2008, un rapport étudiant les modalités d'une substitution d'une taxe additionnelle à la CSG à la part départementale de la taxe d'habitation » mais lui aussi rejeté. Le secrétaire d'Etat Luc Chatel donne un avis défavorable au texte initial comme à celui du rapporteur, estimant que la proposition venait « un peu trop tôt » puisque « la réforme de la fiscalité locale, ce sera l'un des points de la revue générale des prélèvements obligatoires » alors prévue en 2008.

³³² Observatoire de la décentralisation, *Rapport d'information n° 262 sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris*, Philippe Dallier, Paris, Sénat, 2007-2008, 255 p.

³³³ Changement introduit par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

l'idée de leur indissociabilité dans l'engagement d'une analyse comparative inter-collectivités.

1. Des taux d'imposition disparates

Avant la réforme de la loi de finances pour 2010, les taux d'imposition sont davantage votés par les conseils des élus locaux et liés aux éventuelles difficultés locales (bases d'impositions faibles, besoins accrus de la population, cherté de l'instauration de services publics...). La réforme locale gèle cette situation et il en reste ainsi les conséquences dans les budgets locaux et dans les offres de services que la collectivité est à même de proposer.

Le recul de l'autonomie fiscale des collectivités limite aujourd'hui les disparités de pression fiscale bien que nous n'ignorons pas que les collectivités possèdent encore des pouvoirs fiscaux et plus largement une autonomie dans la perception de leurs recettes. En plus de définir des assiettes fiscales et les tarifs de leurs services publics rendus, les régions votent le taux de la TIPP (taxe sur les produits pétroliers) par hectolitre, les taux des taxes de cartes grises et de permis de conduire ; les départements votent le taux du foncier bâti et les communes conservent un levier fiscal fort auprès des entreprises et des ménages (taux de la cotisation foncière économique, taux de la taxe foncière sur le non bâti, taux de la taxe sur les surfaces commerciales...) ³³⁴.

Le rapport entre le potentiel fiscal et le taux des impôts et taxes pratiqués par les conseils locaux est avéré. Il est toujours actuel car ce sont les collectivités confrontées aux plus grandes inégalités qui sont dotées du plus fort levier fiscal : les communes.

En effet, les statistiques sur l'ancienne fiscalité locale démontrent la compensation de la faiblesse des potentiels de ressources (potentiel fiscal et financier) par des taux d'imposition élevés pour toutes les catégories de collectivités ³³⁵.

En 2007, les taux moyens régionaux d'imposition en métropole sont de l'ordre de 2,59 % pour la taxe foncière sur le bâti, 6,46 % sur la taxe foncière sur le non bâti et 2,76 % pour la taxe professionnelle. La région Languedoc-Roussillon a les plus hauts taux d'imposition en matière de taxe foncière sur le bâti (4,70 %) et de taxe professionnelle

³³⁴ Les collectivités bénéficient de l'ensemble de ces marges de manœuvre dans les conditions fixées par la loi.

³³⁵ Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal permet de mesurer la pression fiscale du département. Il est égal au rapport entre le produit attendu et le potentiel fiscal.

(4,15 %), tandis que le Limousin a le plus haut taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties (14,67 %). Parallèlement, ces deux régions figurent parmi les trois dernières en termes de potentiel fiscal³³⁶. A l'inverse, l'Île-de-France a les taux des trois taxes (1,27 % TFB ; 2,20 % TFNB ; 1,72 % TP) les plus bas alors qu'elle a le meilleur potentiel fiscal direct en 2006.

En 2007, les taux moyens régionaux d'imposition sont de l'ordre de 9,83 % pour la taxe foncière sur le bâti, 23,76 % sur la taxe foncière sur le non bâti, 8,38 % pour la taxe professionnelle et 6,97 % pour la taxe d'habitation. Ce sont les départements de l'Aisne, du Gers, de la Lozère et des Hautes-Pyrénées qui disposent respectivement des plus hauts taux d'imposition en matière de taxe d'habitation, de taxe sur le foncier bâti, de taxe sur le foncier non bâti et de taxe professionnelle. Ces quatre départements ont des potentiels fiscaux par habitant largement inférieurs à la moyenne métropolitaine (523 €/hab.). L'Aisne a un potentiel de 434 €/hab., le Gers de 406 €/hab., la Lozère de 450 €/hab. et les Hautes-Pyrénées de 467 €/hab.. A l'inverse, Paris et les Alpes-Maritimes ont les plus bas taux de taxe d'habitation (4,65 %) et de taxe foncière sur la propriété non bâtie (5,11 %) et les Yvelines, les plus bas taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (4,60%) et de taxe professionnelle (4,53 %). Les potentiels fiscaux de ces trois départements (respectivement 901 €/hab. ; 601 €/hab. et 629 €/hab.) sont largement supérieurs à la moyenne nationale.

Etablir des conclusions sur l'évaluation des disparités communales en matière de taux d'imposition est délicat, dès lors que plus de 36 000 communes sont recensées et que leur diversité est telle que toute comparaison est difficile. De manière générale, les taux varient en fonction de plusieurs caractéristiques : la population de la commune, les lieux géographiques ou encore les lieux d'implantation des grandes entreprises. Les données statistiques montrent une évolution inversée entre le potentiel fiscal moyen et le taux moyen voté lorsqu'ils sont étudiés en fonction de la population des communes. Les communes de moins de 500 habitants disposent d'un potentiel fiscal moyen par habitant de 358 € et des taux moyens de taxe professionnelle et de taxe d'habitation de 7,9 % et 9,1 %. Les communes entre 2 000 et 3 500 habitants possèdent un potentiel fiscal moyen par habitant de 562 € et des taux moyens de taxe professionnelle et de taxe d'habitation de 11,3 % et 10,6 %. Les communes entre 50 000 et 100 000 habitants détiennent un potentiel

³³⁶ Corse non comprise.

fiscal moyen par habitant de 876 € et des taux moyens de taxe professionnelle et de taxe d'habitation de 16,34 % et 15,81 %. La faiblesse du potentiel n'est donc pas source d'augmentation des taux.

Le lieu d'implantation de la commune et les lieux d'implantation des grandes entreprises sont, en revanche, des critères qui influent sur les taux d'imposition.

Le lieu d'implantation de la commune démontre que les communes situées sur le territoire des régions ou des départements les « moins favorisés » ont des taux d'imposition plus élevés que leurs homologues. A titre d'exemple, les communes de plus de 10 000 habitants des Yvelines ont un taux moyen d'imposition de taxe d'habitation de 13,26 €/hab. avec des taux oscillant entre 8,46 % à 19,11 %. A l'inverse, les taux moyens des communes de plus de 10 000 habitants de l'Aisne sont, en moyenne, de 18,55 €/hab.. Le plus faible taux d'imposition de ces communes (14,5 €/hab.) est supérieur à la moyenne des communes des Yvelines alors que le plus haut taux s'élève à 24,75 €/hab..

Ainsi, le lieu d'établissement d'une entreprise peut procurer à une commune une ressource « exceptionnelle » et lui assurer une situation « aisée », très différentes de ses voisines.

2. Des inégalités réelles d'accès aux services publics locaux

Le principe d'égalité devant le service public est un corollaire du principe général d'égalité devant la loi inscrit dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Le Conseil constitutionnel en fait un principe de valeur constitutionnelle et le Conseil d'Etat un principe général du droit administratif³³⁷.

Si le principe d'égalité formelle d'accès aux services publics n'est pas remis en cause, les inégalités réelles, selon les territoires, existent.

La ruralité est, par exemple, un frein majeur à l'accès aux services publics comme en témoignent les statistiques des communes rurales par rapport aux moyennes nationales. Pour autant, les communes rurales ont des dépenses de fonctionnement et d'équipement par habitant supérieures (658 € et 324 € alors que moyenne nationale est de 279 € et 289 €) ainsi qu'un encours de dette par habitant élevé (729 € contre une moyenne nationale de

³³⁷ V. CE, Sect., 9 mars 1951, Société des concerts du conservatoire ; CE, Ass., 25 juin 1948, Société du Journal l'Aurore ; CE, sect., 10 mai 1974, Denoyez et Chorques ; CE, Sect., 18 décembre 2002, Mme Duvignères.

639 € au 31 décembre 2003). L'effort fiscal est donc plus important pour les collectivités rurales dans la création et la gestion des services publics locaux.

Les efforts fournis au cœur de la région Île-de-France témoignent également des difficultés urbaines, particulièrement des inégalités communales en termes de développement des services publics de proximité.

B. L'OPPOSITION DES OBJECTIFS DE LA DOCTRINE ET DES POUVOIRS PUBLICS

Les objectifs généralement alloués à la péréquation par les pouvoirs publics s'opposent à la théorie d'Alain Guengant, formulée dans d'autres termes par Daniel Hoeffel ou encore Sylvie Homont, et à laquelle nous adhérons (1). A notre sens, ces objectifs politiques et institutionnels manquent de considération à l'égard de l'autonomie des collectivités territoriales et de leur liberté de choix (2).

1. La conception de l'équité territoriale selon Alain Guengant : « proportionner l'offre des services publics à l'effort fiscal »

Selon Alain Guengant, l'équité territoriale cherche à « proportionner l'offre des services publics à l'effort fiscal ». Dans le développement de sa théorie, l'auteur précise que l'équité vise d'une part, à favoriser l'égalité des usagers et des contribuables devant la dépense publique et l'impôt et, d'autre part, à préserver l'autonomie de décision des autorités locales. En effet, si l'égalité est conçue séparément pour l'impôt et la dépense, la péréquation est incompatible avec l'autonomie³³⁸.

Il est impossible d'exiger l'égalité de la pression fiscale locale sans différenciation du lieu d'habitation ou d'implantation économique. Il n'est pas concevable de fixer une offre égale de services publics locaux, indépendamment des préférences des populations. L'un prive les autorités locales de toute autonomie fiscale (assiette, taux...), l'autre les prive de toute liberté d'appréciation des attentes des usagers.

Conformément à cette théorie, Daniel Hoeffel rappelle que « la réduction des inégalités entre les collectivités locales par la prise en compte de leurs ressources et de leurs charges, ne devait pas conduire au nivellement ou à l'égalitarisme ». Sylvie Homont, précise quant à

³³⁸ Ce point fait l'objet d'un développement plus approfondi dans la suite de nos recherches.

elle, que « loin de chercher à établir une égalité financière parfaite entre les collectivités locales, la péréquation tend à réduire les inégalités par une répartition équitable des ressources en fonction de leurs capacités financières et de leurs charges. Plutôt qu'une égalisation stricte des ressources, la péréquation consiste en une égalisation des potentiels de financement »³³⁹.

Cette conception partagée par la doctrine n'est pas relayée par les institutions européennes et françaises qui préfèrent l'objectif unique de l'égalisation stricte des conditions des individus.

2. Les objectifs prônés par les pouvoirs publics : « des services de niveaux en général similaires pour des niveaux de fiscalité similaires »

Les objectifs attribués à la péréquation par les institutions européennes et nationales témoignent de l'intérêt porté aux inégalités de pression fiscale et aux prestations de services publics. Leur perception est différente de celle d'Alain Guengant et se concentre sur l'égalisation des conditions des individus entre territoires et l'atténuation des inégalités inhérentes à la décentralisation et à la reconnaissance de l'autonomie des collectivités. Cette vision ne peut satisfaire les considérations mises en avant par la doctrine. Le souhait des populations et la liberté des autorités locales ne sont pas pris en compte dans les définitions des pouvoirs publics.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe souligne qu'une « péréquation, à un niveau approprié, des capacités financières des collectivités locales est l'une des principales conditions pour réaliser un meilleur équilibre dans la répartition et la qualité des services publics locaux ». Le Comité ajoute clairement que l'objectif de la péréquation devrait être d'offrir « des services de niveaux en général similaires pour des niveaux de fiscalité similaires »³⁴⁰.

La Commission des Communautés Européennes et le Conseil de l'Europe soulignent que l'objectif « est de permettre aux Etats de fournir à leurs citoyens une gamme et une qualité uniforme de services publics tout en exerçant une pression fiscale sensiblement

³³⁹ HOMONT-LAPLANCHE Sylvie, *Les systèmes de péréquation entre les collectivités locales*, Thèse de doct. : droit public, Université Paris X, 1996, 423 p.

³⁴⁰ Comité des Ministres aux Etats membres, *Recommandation n° R (91) 4 sur la péréquation des ressources des collectivités locales*, Conseil de l'Europe, 22 mars 1991.

comparable sous la forme de taux de taxation et autres charges uniformisés »³⁴¹ et que « la péréquation intervient ainsi à deux niveaux : pour lisser les disparités des besoins de dépenses, et pour égaliser les différences de capacité fiscale ».

Le Conseil de l'Europe ajoute qu'une décentralisation sans péréquation « peut se traduire, en termes d'équité horizontale, par une inégalité considérable entre les habitants qui trouveraient alors avantageux de passer d'une commune à une autre, même à niveau de service identique entre les deux. On assisterait ainsi à la constitution de « paradis fiscaux » locaux pour la fraction aisée de la population. Elle aurait également pour conséquence que les régions les plus défavorisées du pays risqueraient de ne pas bénéficier de services décentralisés suffisants »³⁴².

Le Sénat envisage la péréquation de manière identique aux institutions européennes en indiquant que la péréquation « doit tendre à ce que les citoyens soient égaux devant les charges et les services publics. Pour leurs prestations obligatoires, les départements doivent pouvoir rendre le même niveau de service sur l'ensemble du territoire national, avec une pression fiscale identique sur l'ensemble du territoire »³⁴³.

³⁴¹ ANASTOPOULOS Jean, « Finances publiques et fédéralisme », *Revue française de finances publiques*, n° 20, 1987, p. 1 à 12.

³⁴² Comité directeur sur la démocratie locale et régionale, « Les finances locales en Europe », *Communes et régions d'Europe*, n° 61, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1997, 91 p.

³⁴³ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 40 sur la péréquation interdépartementale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, 148 p.

SECTION II.

LA REFORME DE LA FISCALITE LOCALE : UNE SOLUTION DE FOND AUX INEGALITES TERRITORIALES

En l'état actuel, la performance péréquatrice est très inférieure pour les communes (- 37,2 %) que pour les départements (- 47,7 %) et les régions (- 45,2 %). Elles bénéficient pourtant d'un grand nombre de dispositifs, et de moyens financiers péréquateurs supérieurs. Les inégalités originelles avant péréquation sont telles, qu'elles absorbent les efforts législatifs accomplis en la matière (§ 1). Une réforme de la fiscalité locale apparaît comme une solution de fond adaptée, sur laquelle une nouvelle péréquation peut s'asseoir et parvenir à atteindre ses objectifs et participer au développement homogène du territoire. Ce faisant, la pertinence, l'accomplissement et la réussite d'une telle réforme représentent un défi majeur dont les inégalités territoriales ne sont pas le seul enjeu. Le développement économique, le pouvoir d'achat des ménages, le financement de l'ensemble des politiques locales... sont au cœur de toute réforme profonde des finances publiques locales. Reste à savoir si la réforme prévue par les lois de finances pour 2010 et 2011 aura l'effet escompté sur le rééquilibrage des ressources et des charges inscrites aux budgets locaux. Si la réduction de l'autonomie fiscale poursuivie agit en faveur de ce rééquilibrage, de nombreux aspects de la réforme supposent une aggravation des disparités, ou tout au moins leur stabilisation (§ 2).

§ 1. L'IMPUISSANCE DE LA PEREQUATION A CORRIGER DURABLEMENT DE TROP FORTES INEGALITES

Les ampleurs différentes des inégalités en termes de ressources disponibles permettent de démontrer que la péréquation est une solution adaptée (A) ou au contraire une solution insuffisante (B). Avant la réforme de la loi de finances pour 2010, la taxe professionnelle est l'impôt local qui procure les plus importantes recettes aux collectivités. Ces données ont encore un sens. D'une part, les recettes des anciennes taxes sont « gelées » au sein de dotations étatiques, à l'instar des inégalités qu'elles provoquaient, et d'autre part, faute de recul et de prévisions sur les disparités de la contribution économique territoriale, elles nous

informent sur le degré d'inégalités que peut engendrer le dynamisme d'une fiscalité professionnelle.

A. DES INEGALITES REGIONALES ET DEPARTEMENTALES A PORTEE DE LA PEREQUATION

Les richesses régionales et départementales se répartissent suffisamment équitablement sur le territoire national. La péréquation parvient à les réduire à un niveau fort acceptable. Ce faisant, l'évolution des disparités constatée au cours des dernières années est plus préoccupante pour les départements (2) que pour les régions (1).

1. Des inégalités régionales modérées

Les inégalités régionales sont modérées. L'ensemble des régions possède un « pouvoir d'achat » proche de la moyenne (a) et l'évolution des inégalités est en phase avec un développement plus homogène du territoire hexagonal (b).

a. Les faibles inégalités régionales avant péréquation

En 2008, la fiscalité professionnelle représente 43,9 % du montant total des « quatre vieilles », soit 28 Md€, autrement dit 15,5 % de l'ensemble ressources des collectivités³⁴⁴, soit respectivement 41,2 %, 44,6 % et 63,6 % des impôts directs des communes (et de leurs groupements), des départements et des régions. Ainsi, ces dernières sont proportionnellement les plus affectées par les conséquences de la répartition des bases de la taxe professionnelle. Ceci étant, les inégalités régionales constatées sont inférieures aux inégalités relevées pour les autres collectivités. Plutôt que de constater de manière purement technique et statistique les différences entre régions, notre objectif est de savoir si la péréquation est en mesure, à elle seule et sans aliéner l'autonomie financière et fiscale des collectivités, de satisfaire les objectifs d'un développement territorial homogène et de permettre aux élus régionaux de proportionner convenablement l'offre de service à la pression fiscale.

³⁴⁴ Observatoire des finances locales, *Les finances locales en 2009 - Etat des lieux*, André Laignel (prés.) et Charles Guené (rap.), Observatoire des finances locales, Paris, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, 2009, p. 85 et 190.

Selon un rapport du Sénat de 2004³⁴⁵, les bases de taxe professionnelle les plus élevées (Haute-Normandie) représentent 2,4 fois les bases les plus faibles (Languedoc-Roussillon). À l'échelle de la région, les dispersions concernant cet impôt sont peu accentuées. Ainsi, 11 régions sur 21 possèdent des bases de taxe professionnelle comprises entre + ou - 20 % de la moyenne. Sur ces 11 régions, 2 ont des bases de taxe professionnelle inférieures de plus de 30 % à la moyenne (Languedoc-Roussillon : 937 €/hab. et Limousin : 1 137 €/hab.).

Un rapport plus récent met en lumière que huit régions sur vingt-deux en métropole n'atteignent pas, en 2009, le seuil de 85 % du potentiel fiscal moyen par habitant. De prime abord, ce constat inquiétant requiert une forte péréquation en faveur des collectivités au faible potentiel fiscal et au détriment de l'autonomie financière et fiscale des collectivités les mieux pourvues. Nous pensons qu'il n'en est rien. A l'examen de l'ensemble des potentiels, nous constatons que seule la Corse et le Languedoc-Roussillon ont un potentiel inférieur de 80 % de la moyenne nationale³⁴⁶, autrement dit en-deçà de l'objectif « plancher » imposé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, qui prévoit que les ressources des régions, rapportées, par an, au nombre des habitants de l'espace régional considéré, « sont corrigées afin de tenir compte des charges des collectivités concernées et de leurs groupements » et qu'elles « ne peuvent être inférieures à 80 p. 100 ni excéder 120 p. 100 de la moyenne nationale par habitant des ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements ».

Or, cet objectif « plancher » tient compte des concours de toute nature reçus de l'Etat, ce qui réduit les écarts constatés pour le potentiel fiscal. En effet, la part forfaitaire de la DGF diminue, par exemple, du fait de sa répartition sur la seule base de la population (ou de la superficie), les écarts de potentiels de ressources. De plus, aucune dotation étatique n'a d'effets latents contre-péréquateurs.

Faut-il préciser enfin, que l'objectif « plancher » des 80 % est un objectif après-péréquation, ce qui conforte notre avis sur la faculté de la péréquation à corriger durablement les inégalités régionales en termes de ressources, si tant est qu'elle soit mise en œuvre efficacement par le législateur.

³⁴⁵ Commission des Affaires économiques et du Plan, Délégation du Sénat pour l'aménagement et le développement durable du territoire et Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 342 sur la péréquation en faveur des régions : vers une nouvelle égalité territoriale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, p. 6.

³⁴⁶ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 556 sur le bilan de la péréquation régionale*, Pierre Jarlier, Paris, Sénat, 2008-2009, 151 p.

L'analyse des inégalités de dépenses obligatoires et de potentiel de ressources disponibles, s'avère plus complexe et nous ne souhaitons pas recourir aux données chiffrées habituellement utilisées.

L'indice synthétique de ressources et de charges du Sénat est par exemple basé sur les dépenses relatives aux lycées sans prendre en compte la dotation d'équipement scolaire, l'ensemble des dépenses relatives à la formation qui dépend fortement de la volonté politique ou encore les dépenses de personnel qui dépendent du mode de gestion de la collectivité. Les données obtenues sont largement faussées par une comparaison entre un potentiel de ressources ignorant certaines dotations et des dépenses réelles dépassant très largement le cadre de l'obligation législative en incluant des choix politiques et de gestion.

Nous soulignons simplement que les inégalités régionales en matière de dépenses obligatoires ne peuvent être élevées compte tenu que le code général des collectivités territoriales ne mentionne que deux postes conséquents (hors dette) : les dépenses liées à la rémunération des agents régionaux et celles à charge des régions en matière d'éducation nationale³⁴⁷. Les dépenses de personnel relèvent principalement du fonctionnement propre à la région et de son mode gestion, tandis que les dépenses en matière d'éducation nationale, dont le principal poste est les lycées, sont financées majoritairement par la dotation d'équipement scolaire calculée à partir de données liées directement à ces charges obligatoires. De plus, les dépenses réelles afférentes aux lycées des régions se concentrent en-dessous de 120 % de la moyenne nationale.

Par ailleurs, nous notons que les dépenses réelles totales des régions [qui prennent en compte l'ensemble des modes de gestion et les choix politiques], oscillent entre 200 et 308

³⁴⁷ Article L. 4321-1 CGCT : « Sont obligatoires pour la région : 1° Les dépenses relatives au fonctionnement des organes délibérants et à l'entretien de l'hôtel de la région ; 2° Les dépenses relatives aux indemnités de fonction prévues aux articles L. 4135-15 à L. 4135-18 et aux frais de formation des élus visés à l'article L. 4135-12 ainsi que les cotisations des régions au fonds institué par l'article L. 1621-2 ; 3° Les cotisations au régime général de la sécurité sociale en application de l'article L. 4135-20-2 et aux régimes de retraites des élus en application des articles L. 4135-21 à L. 4135-24 ; 4° La cotisation au Centre national de la fonction publique territoriale ; 5° La rémunération des agents régionaux ; 5° bis Dans les conditions prévues à l'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les dépenses afférentes aux prestations mentionnées à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; 6° Les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital ; 7° Les dépenses dont elle a la charge en matière d'éducation nationale ; 8° Les dépenses résultant de l'entretien des biens transférés à la région en application des dispositions de l'article L. 318-2 du code de l'urbanisme ; 9° Les dettes exigibles ».

euros par habitant (hors Corse et DOM-TOM)³⁴⁸, soit un coefficient de seulement 1,54 entre la région la moins dépensière et la plus dépensière.

Le rapport du Sénat fait part de données orientées vers une volonté de renforcer la péréquation et dont les résultats montrent des écarts qu'une « bonne » péréquation ne serait pas en mesure de corriger. En effet, nous ne pouvons concevoir une péréquation palliant les manques de potentiel de la région Champagne-Ardenne dont l'indice synthétique (autrement dit le potentiel) est inférieur de 95 % à la moyenne nationale (2,6 €/hab. contre 58,56 €/hab.). Selon ces mêmes données, le potentiel de la région Champagne-Ardenne, rapporté à celui de la région Île-de-France, lui est 40 fois inférieur (106,2 €/hab.). L'indice synthétique développé par le Sénat n'étant pas exploitable, les conclusions qui reposent sur celui-ci ne le sont pas davantage. Il est logique que des régions se retrouvent avec un potentiel extrêmement faible puisque les travaux parlementaires retranchent des dépenses réelles à un potentiel tronqué de ressources. Les méthodes employées sont, somme toute, symptomatiques de la volonté de certains élus de s'assurer, à travers la péréquation, un minimum de ressources pour leurs collectivités³⁴⁹.

b. Des inégalités après péréquation fortement corrigées

L'indice de Gini³⁵⁰ calculé par Alain Guengant et Guy Gilbert, est une précieuse mesure du degré d'inégalité de la distribution des ressources d'une catégorie de collectivités donnée, avant et après péréquation. Le coefficient de Gini est un nombre variant de 0 à 1, où 0 signifie l'égalité parfaite (toutes les collectivités ont des ressources identiques) et 1 l'inégalité totale (une collectivité a toutes les ressources, les autres n'ont rien). Pour les régions, il s'établit à 0,11 avant péréquation et à 0,06 après. La performance péréquatrice des dotations entre régions est passée de - 38,2 % en 2001 à - 45,2 % en 2006. Le taux de réduction des inégalités régresse continuellement depuis 1994 (de 0,13 à 0,06). Les indices de Gini pour les régions sont faibles. Pour comparaison, ils sont de 0,28 et 0,18 pour les communes et de 0,11 et 0,07 pour les départements. La faible proportion des ressources

³⁴⁸ Source : http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_otherfiles_fina_loca/docs_som/presentation.pdf (page consultée le 20 septembre 2009).

³⁴⁹ V. infra.

³⁵⁰ Cet indice, pondéré par la population, est utilisé pour chiffrer les inégalités de revenus entre les habitants d'un Etat. Les pays historiquement égalitaires ont un coefficient de l'ordre de 0,2 (Danemark, Norvège, Bulgarie, Hongrie, Slovaquie, Tchéquie, Pologne,...). Les pays les plus inégalitaires au monde ont un coefficient de 0,6 (Brésil, Guatemala, Honduras, ...). En France, le coefficient de Gini est de 0,36 (source : INSEE revenus fiscaux 2004). Celui de la Chine dépasse 0,5.

fiscales propres par rapport aux dotations (50,2 % contre 49,8 % en 2006) contribue aux résultats constatés³⁵¹.

L'utilisation de l'indice de Gini pour les collectivités appelle à la prudence par manque de références et d'indications sur le degré d'inégalités qu'il reflète. Afin d'éviter certains écueils d'interprétations, nous pensons que cet indice doit être couplé avec un ensemble de paramètres, tels que ceux abordés précédemment : les valeurs minimales et maximales ; les intervalles (« fourchettes ») ; les écarts-types....

De plus, les indices de Gini ne tiennent pas compte de toutes les péréquations, entre autres les subventions d'équipement, les fonds européens et le fait intercommunal.

Ce faisant, l'ensemble des indicateurs mentionnés et relevés pour les régions converge dans le même sens. Ils démontrent une disparité modérée et partiellement rectifiée par les dotations péréquatrices. Ils mettent également en lumière que des efforts supplémentaires en matière de péréquation sont en mesure de remplir bien des objectifs dont celui d'assurer 95 % des ressources moyennes constatées au niveau national à chaque région (le surcoût financier étant évalué à seulement 15 millions d'euros). En revanche, l'évolution des disparités départementales soulève une problématique plus complexe.

2. Des inégalités départementales orientées à la hausse

Les inégalités de répartition des bases de la taxe professionnelle sont plus marquées pour les départements que pour les régions³⁵² ; l'autonomie financière départementale est assurée par un seuil de ressources propres plus élevé que celui des régions ; les transferts de compétences du vingt-et-unième siècle ont particulièrement concerné les départements. De fait, les sources d'inégalités se sont multipliées et aggravées. La création et le renforcement de dispositifs de péréquation ont accompagné une évolution devenue préoccupante. Reste à savoir si une péréquation respectueuse des libertés locales est en mesure, à terme, de faire face à des inégalités, encore à sa « portée » (b), mais croissante (a).

³⁵¹ Les régions ont actuellement les plus faibles taux de ressources propres.

³⁵² La réforme fiscale issue des lois de finances pour 2010 et 2011 gèle ces inégalités.

a. Des inégalités avant péréquation croissantes

Selon le rapport du Sénat de 2004 sur la péréquation interdépartementale³⁵³, les bases de la fiscalité professionnelle départementale présentent une réelle disparité puisque 50 départements se situent en dehors de la fourchette des + ou - 50 % de la moyenne nationale.

Ce faisant, les inégalités de la taxe professionnelle sont atténuées par les autres impôts puisqu'aucun département ne possède un potentiel inférieur à 50 % de la moyenne nationale et que seulement quatre départements ont un potentiel fiscal par habitant³⁵⁴ inférieur de 35 % à la moyenne nationale. Le potentiel fiscal par habitant s'échelonne de 232 euros pour le département de la Creuse à 991 euros pour celui des Hauts-de-Seine, ce qui correspond à un écart de 1 à 4. La moyenne est de l'ordre de 400 euros par habitant.

Les départements possèdent également une fiscalité indirecte très inégalitaire, à l'image des droits de mutation à titre onéreux. Ceci étant, un équilibre se crée grâce à l'hétérogénéité du « panier fiscal » des départements (ménages, entreprises, transactions économiques...).

De surcroît, les départements ont des dépenses obligatoires plus lourdes que les régions avec les dépenses de fonctionnement des collèges ; les dépenses de fonctionnement des instituts universitaires de formation des maîtres ; les dépenses liées à l'organisation des transports scolaires ; les dépenses relatives à l'action sociale, à la santé et à l'insertion mises à la charge du département ; les dépenses relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie ; la participation au service départemental d'incendie et de secours ; les dépenses de construction et grosses réparations des collèges ; les dépenses d'entretien et construction des ports maritimes de commerce et de pêche ; les dépenses d'entretien et construction de la voirie départementale³⁵⁵...

En dépit de ces facteurs de disparités, les études menées par Alain Guengant et Guy Gilbert montrent une situation semblable à celle des régions. Les départements ont un indice de Gini avant répartition, légèrement plus élevé, à 0,13. Les auteurs notent qu'à « la

³⁵³ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 40 sur la péréquation interdépartementale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, 148 p.

³⁵⁴ Le potentiel fiscal est alors égal au résultat des taux d'imposition moyens nationaux appliqués aux bases des quatre taxes directes d'un département. Le potentiel fiscal tient compte de la suppression progressive de la part salaires, des réductions pour création d'établissement (TP), des exonérations de taxes foncières au titre des zones franches, ainsi que des abattements de taxe d'habitation (à titre facultatif comme à titre obligatoire).

³⁵⁵ V. article L. 3321-1 CGCT.

différence des communes, les disparités interdépartementales de pouvoir d'achat du potentiel fiscal, avant dotations, augmentent de 32 % entre 1994 et 2006, avec toutefois une stabilisation depuis 2001 ».

L'évolution à venir ne semble pas favorable aux départements car ils sont exposés à un effet de ciseaux³⁵⁶. La crise économique a des répercussions particulièrement importantes sur leurs finances. En effet, la récession entraîne une hausse des dépenses sociales qui représentent la moitié des budgets des départements. Ces hausses des dépenses sont la traduction d'une inscription durable de ce type de charges aux comptes des départements. En outre, la hausse du chômage observée depuis le début de la crise économique fait craindre une augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

Par ailleurs, les départements disposent de recettes vulnérables. Leurs ressources s'érodent, à l'exemple des droits de mutations (basés sur les prix des transactions immobilières et indirectement sur leur nombre), qui sont en forte baisse en lien avec l'état du marché immobilier après une période d'augmentation continue³⁵⁷. La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) est sensible aux volumes de produits pétroliers consommés. Une contraction de l'activité s'accompagne généralement d'une moindre consommation de pétrole (moins de transports de marchandises et moindre utilisation de matières premières, dont le pétrole, dans certaines industries)³⁵⁸.

Sous l'effet croisé de la hausse des charges de fonctionnement et le faible dynamisme des recettes, la capacité d'autofinancement dégagée par les départements est en forte baisse ces dernières années.

b. Des inégalités encore fortement corrigées

L'indice de Gini après répartition des dotations avoisine 0,07. La progression tendancielle du taux de correction limite les inégalités de pouvoir d'achat du potentiel

³⁵⁶ V. Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport n° 1967 sur le projet de loi de finances pour 2010*, Tome I, Gilles Carrez, Paris, Assemblée nationale, 2009, p. 12 et 13.

³⁵⁷ De 8 milliards d'euros en 2007 sur un budget total de 62 milliards d'euros, cette recette est prévue en 2009 aux niveaux des années 2004-2005, soit 6 milliards d'euros.

³⁵⁸ La prévision de taxe intérieure sur les produits pétroliers est ainsi revue à la baisse de 151 millions d'euros, soit un rendement prévisionnel pour 2009 de 15,1 milliards d'euros.

financier après dotations. Le taux de correction départemental est supérieur à celui constaté pour les régions : - 47,7 % contre - 45,2 %.

Laurent Guihéry utilise l'indice de Gini lors de son étude sur la péréquation allemande. Il note qu'entre 1970 et 1994, le niveau des indices de Gini après redistribution apparaît stable et se situe aux alentours de 0,07 en moyenne et grâce à la vaste mécanique de réduction des inégalités et d'égalisation des potentiels fiscaux. En effet, l'indice de Gini avant redistribution est réduit de 0,17 et 0,10 sur cette même période. Les inégalités constatées sont relativement similaires à celles de nos départements français, tant avant la redistribution qu'après. Au regard de la force de la péréquation allemande au cours de cette période, nous pouvons en conclure que les départements français bénéficient d'une correction somme toute correcte et favorable à l'homogénéité du territoire. Pour autant, si l'Allemagne a réussi durant ces années étudiées par Laurent Guihéry à réduire les disparités avant redistribution, force est de constater, que l'évolution des inégalités départementales a suivi un chemin opposé puisque l'indice de Gini avant redistribution est passé de 0,10 en 1994 à 0,13 en 2007, entraînant dans son sillage l'augmentation de l'indice de Gini après répartition (0,057 à 0,068). Cette évolution témoigne de l'inefficacité de la péréquation à promouvoir, à terme, un développement homogène du territoire si les inégalités originelles continuent de s'aggraver.

B. DES INEGALITES COMMUNALES INSURMONTABLES

Plus le nombre de collectivités est élevé, plus les collectivités sont « petites », plus les probabilités qu'elles s'écartent de la moyenne nationale sont importantes. Il s'agit d'une spécificité française à laquelle la péréquation s'adapte très difficilement. Les communes françaises représentent, à elles seules, plus de la moitié des communes recensées dans les 15 premiers Etats membres de l'Union européenne. En 2004, l'Europe des quinze compte près de 75 000 communes réparties pour l'essentiel en France (36 500), en Allemagne (14 000), en Espagne (8 000), en Italie (8 000) et en Autriche (2 300). Les autres pays européens comptent tout au plus, quelques centaines de communes.

La population médiane des communes métropolitaines est de 380 habitants. La population moyenne par commune est de 1 542 habitants. 87 % des communes

métropolitaines ont moins de 2 000 habitants et ne concentrent qu'un quart de la population totale (31 927 communes)³⁵⁹.

Le Danemark, la Suède et la Finlande comptent, à eux trois, guère plus de 1 000 communes pour vingt millions d'habitants (soit environ 20 000 habitants par communes). Le Royaume-Uni et l'Irlande comptent 518 communes pour 66 millions d'habitants (soit plus de 120 000 habitants par communes). L'ampleur des disparités et la grande diversité des situations constituent des contraintes extrêmement prégnantes et déterminantes pour toute politique de péréquation. Plusieurs pays entreprennent de redessiner la carte communale en procédant à des fusions et en redistribuant les compétences entre les différents niveaux de collectivités. La réforme menée de 1965 à 1977 en Allemagne, dans l'ancienne république fédérale, permet de réduire le nombre de communes de 25 000 à 8 500³⁶⁰. Contrairement à ces Etats, le législateur français préfère la voie de la fusion à l'initiative des intéressés. La loi de 1971 visant à favoriser les fusions des communes a des effets très limités et parfois réversibles. De même, la campagne de fusion de communes lancée au Luxembourg en 1972 s'est soldée par un échec. La spécificité française aboutit à de nombreuses péréquations communales malgré le fait intercommunal qui réduit les inconvénients de l'émiettement du découpage administratif au prix d'une complexité accrue des finances locales.

Dans ce contexte historico-administratif, les fortes inégalités communales et leurs évolutions (1) mettent aujourd'hui en lumière les limites de la péréquation et la nécessité d'apporter une solution complémentaire [autre que le redécoupage administratif] (2).

1. De trop fortes inégalités avant péréquation

« Si l'on se limite aux communes de métropole de plus de 500 habitants, le potentiel fiscal par habitant s'échelonne entre quelques dizaines d'euros et près de 25 000 euros (Saint-Vulbas, dans le département de l'Ain). Si l'on prend en compte l'ensemble des communes de métropole, l'écart va de 0 euro à plus de 30 000 euros (Omonville-la-petite, dans le département de la Manche). Dans les deux cas, le fort potentiel fiscal s'explique par

³⁵⁹ Pour informations, 3 764 communes entre 2 000 et 10 000 habitants (25,5 %), 762 communes entre 10 000 et 50 000 habitants (25,3 %), 102 communes entre 50 000 et 200 000 habitants (14,4 %), 10 communes de plus de 200 000 habitants (8,9 %). Par ailleurs, plus de 10 000 communes ont moins de 200 habitants.

³⁶⁰ La réforme territoriale se poursuit dans la partie orientale de l'Allemagne pour diminuer le nombre de petites communes.

la présence d'une installation nucléaire, respectivement la centrale nucléaire du Bugey et l'usine de la COGEMA à La Hague. La moyenne est de l'ordre de 500 euros par habitant »³⁶¹.

Tels sont les constats établis par la Commission des finances du Sénat sur la proposition de loi d'orientation sur les finances locales de 2007. Dans un cadre géographique restreint, deux communes voisines enregistrent des bases d'imposition très variables. Les indices de Gini sont très explicites en la matière³⁶². Les communes sont confrontées aux plus hauts indices : 0,28 avant répartition et 0,18 après répartition (contre 0,13 et 0,07 pour les départements ; contre 0,11 et 0,06 pour les régions).

L'exode fiscal local est devenu une réalité. Preuve en est, les arguments commerciaux, régulièrement présentés par les agences immobilières dès que l'occasion s'y prête, sur les avantages présentés par un logement en matière de taxe foncière, de taxe d'habitation, d'accessibilité à un service public local de qualité et à leurs tarifs.

Deux communes limitrophes peuvent présenter de fortes disparités dès lors que l'une dispose d'une ressource exceptionnelle grâce à une ou plusieurs grandes entreprises implantées sur son territoire.

Le malaise est national. Il touche aussi bien les zones rurales qu'urbaines. Le monde rural car la faiblesse du budget d'une commune rurale est fortement impacté par une ressource « exceptionnelle » ; le milieu urbain car l'opposition entre les « quartiers d'affaires » et les banlieues modestes se reflètent dans les budgets communaux.

2. L'impuissance de la péréquation face aux inégalités communales persistantes

Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle n'ont pas suffi pas à diminuer les écarts de potentiels de ressources disponibles entre deux communes limitrophes tout en étant privés de liberté fiscale et financière pour la commune « contributrice ».

³⁶¹ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 59 sur la proposition de loi d'orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et la justice fiscale*, Michel Mercier, Paris, Sénat, 2007-2008, p. 9.

³⁶² V. Direction générale des collectivités locales, *Indicateurs de performance de la péréquation entre collectivités territoriales : actualisation 2002-2006*, Guy Gilbert et Alain Guengant, Paris, Ministère de l'Intérieur, 2008, p. 2 à 5.

Les communes bénéficient de la performance péréquatrice la plus faible (- 37,2 % contre - 47,7 % pour les départements et - 45,2 % pour les régions). Les évolutions des indices de Gini sont légèrement orientées à la baisse avant redistribution (0,30 en 1994 et 0,28 en 2006) comme après redistribution (0,20 en 1994 contre 0,18 en 2006). Le développement de l'intercommunalité et tous les efforts consentis en matière de péréquation au travers d'une dizaine de dispositifs n'enrayent pas durablement une hétérogénéité fiscale hors de portée de la péréquation et dont les conséquences n'ont que trop pénalisé le développement cohérent et homogène, tant au niveau national que local.

La région francilienne est particulièrement affectée par la répartition des bases d'imposition. L'étude menée en 2008 sur le projet du Grand Paris³⁶³ (projet concrétisé par la loi du 3 juin 2010³⁶⁴), consciente d'une réalité rurale et urbaine freinant le développement économique et social attire notre attention sur ce phénomène : « Une des principales raisons de construire le Grand Paris tient à l'augmentation des inégalités que l'on constate dans l'agglomération entre ses habitants et, parallèlement, à l'accroissement des différences de ressources entre les collectivités qui augmente encore les disparités. Plus les habitants d'une commune sont pauvres, plus celle-ci a des ressources limitées et plus elle est sollicitée pour fournir des services publics et plus ses taxes locales sont élevées. La pauvreté nourrit la pauvreté » ; avant de prôner « d'instaurer une véritable péréquation si l'on souhaite apporter une réponse au naufrage des territoires de banlieue déjà à la dérive ». L'idée d'une nouvelle péréquation n'est pas concrétisée pas la loi relative au Grand Paris, mais la loi de finances pour 2011 remplace le FSRIF par un fonds de péréquation des recettes fiscales communales et intercommunales dont l'objectif est d'atteindre en 2015, un volume financier égal à une fois et demie le niveau du FSRIF de 2009³⁶⁵. De surcroît, l'article 21 de la loi du 3 juin 2010 prévoit la possibilité de contrats de développement territorial entre le représentant de l'Etat dans la région et les communes et EPCI définissant les objectifs et priorités en matière d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacements et de lutte contre l'étalement urbain, d'équipement commercial, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages et des ressources naturelles. En s'inscrivant dans des objectifs de développement territorial, ces contrats ont une vocation péréquatrice certaine.

³⁶³ V. Observatoire de la décentralisation, *Rapport d'information n° 262 sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris*, Philippe Dallier, Paris, Sénat, 2007-2008, 255 p.

³⁶⁴ Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

³⁶⁵ V. infra., nos développements sur les fonds franciliens.

Un an après cette étude sénatoriale sur le Grand Paris, « La descente aux enfers de Grigny » fait les titres du Monde³⁶⁶ et regroupe en un seul article les craintes de nombreux maires. Elle nous rappelle que les efforts péréquateurs (multiplication des dispositifs, réévaluation du plafond des contributions des communes « riches », augmentation des dotations péréquatrices étatiques...) sont désuets face à des situations qui les dépassent :

« Ville symbole des banlieues françaises, parmi les plus pauvres et les plus sensibles d'Île-de-France, la commune de Grigny, dans l'Essonne (26 000 habitants), connaît une crise budgétaire sans précédent, signe de la fragilité des quartiers les plus difficiles. Endettée, croulant sous les dépenses dues à la pauvreté et à la jeunesse de ses habitants, disposant de ressources très limitées, elle n'arrive plus à faire face à ses obligations financières. De 1,9 million d'euros en 2006, le déficit est passé à 9,8 millions en 2008 et 15,5 millions en 2009, soit un tiers du budget communal. Cette situation, qualifiée d'"inextricable" par des experts, a conduit la préfecture de l'Essonne à prendre une mesure spectaculaire : selon nos informations, le préfet, Jacques Reiller, s'est substitué à la municipalité communiste pour régler le budget et vient de décider d'augmenter de 50 % les taxes foncières et de 44,26 % la taxe d'habitation dans la ville, suivant les recommandations de la chambre régionale des comptes (CRC) d'Île-de-France. Cette mesure, qui prolonge des hausses de 3 % en 2007 et 10 % en 2008, également décidées par le préfet, s'accompagne de la réduction autoritaire des dépenses de personnel et des subventions aux associations ».

La conclusion des rapporteurs de l'étude précédemment citée, « La pauvreté nourrit la pauvreté », prend tout son sens et demande une réflexion de fond au-delà de la seule péréquation. Une réforme de la fiscalité se présente comme une solution. La pertinence et l'efficacité d'une telle réforme sont seuls vecteurs d'une amélioration sensible des maux territoriaux auxquels nous venons de nous référer. Par le gel des anciennes recettes fiscales et le dynamisme de la contribution économique, nous regrettons que la réforme des lois de finances pour 2010 et 2011 s'inscrive dans la continuité de réguler les inégalités par le biais de [nouvelles] péréquations et non par la [nouvelle] répartition fiscale en elle-même.

³⁶⁶ V. BRONNER Luc, « La descente aux enfers de Grigny », *Le Monde*, 27 août 2009.

§ 2. UNE NOUVELLE REPARTITION DES RESSOURCES A PARTIR DE 2010

L'évolution future des inégalités est modifiée par la nouvelle répartition des ressources introduite par la loi de finances pour 2010. Ce faisant, les inégalités fiscales actuelles restent présentes en étant « gelées » au sein de transferts financiers dits de compensation (A) qui ne traduisent pas une situation exacte (B).

A. UN NOUVEAU MECANISME DE COMPENSATION

Une nouvelle fiscalité et de nouveaux mécanismes de « compensation » et de « garantie » sont apparus dans les budgets locaux à partir de 2010.

En 2010, l'Etat perçoit le produit des nouveaux impôts. Les collectivités territoriales ne votent pas de taux de taxe professionnelle (celle-ci étant supprimée) et reçoivent, en lieu et place du produit de cette taxe, une « compensation-relais » versée par l'Etat et égale au plus élevé des deux montants suivants :

« - le produit de la taxe professionnelle qui résulterait pour cette collectivité territoriale ou cet établissement public de l'application, au titre de l'année 2010, des dispositions relatives à cette taxe dans leur version en vigueur au 31 décembre 2009. Toutefois, pour le calcul de ce produit, d'une part, il est fait application des délibérations applicables en 2009 relatives aux bases de taxe professionnelle, d'autre part, le taux retenu est le taux de taxe professionnelle de la collectivité territoriale ou de l'établissement public pour les impositions au titre de l'année 2009 dans la limite du taux voté pour les impositions au titre de l'année 2008 majoré de 1 % ;

- le produit de la taxe professionnelle de la collectivité territoriale ou de l'établissement public au titre de l'année 2009 »³⁶⁷.

Les communes votent un taux de contribution foncière (CFE) des entreprises dont le produit est majoritairement versé au budget de l'Etat puisque les communes et leurs groupements ne bénéficient que de la part du produit de la CFE qui résulte d'une hausse des taux de cette taxe en 2010.

³⁶⁷ Article 1640 B du Code général des impôts.

A partir de 2011, il est instauré une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) pour chaque catégorie de collectivités³⁶⁸. Lorsque la réforme se traduit par une perte de ressources fiscales, ce double mécanisme de compensation permet, en deux temps, de garantir à chacune des collectivités leurs pertes dès 2011.

Dans un premier temps, l'Etat verse aux collectivités une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCTRP). Son montant est égal pour chaque ensemble de catégorie de collectivités à la différence entre la somme des « anciennes » impositions émises au titre de 2010 (taxe d'habitation et taxes foncières pour les communes ; taxe d'habitation et taxes foncières pour les départements ; taxes foncières pour les régions) et des compensations versées par l'Etat en 2010 (dont compensation « relais ») ; et la somme des « produits de la nouvelle fiscalité » calculée à partir d'une simulation de cette fiscalité sur l'année de référence 2010 (pour les communes : produit 2010 de la taxe d'habitation, des taxes foncières, de la cotisation foncière des entreprises, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties [bases départementales et régionales], des composantes de l'IFER (Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux) et de la taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires ; pour les départements : produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de la taxe sur les conventions d'assurance, des composantes de l'IFER, des taxes foncières ; pour les régions : produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et des composantes de l'IFER)³⁶⁹.

La dotation de compensation est ensuite répartie, au sein de chaque catégorie de collectivités, entre celles dont la différence entre les sommes précitées est positive.

Dans un second temps, les trois fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)³⁷⁰ assurent le gel des positions avant la réforme. Ces fonds restituent aux collectivités « perdantes », le bénéfice prélevé auprès des collectivités « gagnantes ». Chaque collectivité fait l'objet d'un prélèvement si les recettes de sa nouvelle fiscalité (recettes utilisées pour calculer la première somme du mécanisme de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) augmentées de la compensation de

³⁶⁸ Article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

³⁶⁹ Les produits sont calculés à partir des bases nettes ou des produits imposés ou perçus (V. article 78 de la loi de finances pour 2010).

³⁷⁰ Un pour chaque catégorie de collectivités.

la réforme de la taxe professionnelle excèdent le montant de la compensation relais 2010. Dans le cas contraire, la collectivité bénéficie d'un reversement d'un montant égal au déficit multiplié par le coefficient d'équilibrage assurant que la somme des reversements soit égale à la somme des prélèvements.

Les FNGIR répondent à une double situation : celle des collectivités excédentaires au terme du calcul de leur bilan fiscal et celle des collectivités toujours déficitaires.

Le Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi présente la réforme de la fiscalité professionnelle de manière généralisée et évalue les futures compensations aux niveaux suivants :

Compensation des collectivités territoriales			
Montants en milliards d'euros – valeurs 2008		Perte de recettes	Ressources nouvelles
Suppression de la part « investissements productifs » de la TP		- 23,7	
Nouveaux impôts locaux	CVAE		15,3
	IFER		1,4
Ressources transférées par l'Etat	Frais d'assiette, de recouvrement et d'admission en non valeur		2,0
	DMTO		0,7
	TSCA		2,8
	TaSCom		0,6
	Dotations budgétaires		0,8
Total		-23,7	23,7

Source : Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi – janvier 2010.

B. LE GEL D'UNE SITUATION INEXACTE

Parfois nommée à tort³⁷¹ « compensation à l'euro près », ce double mécanisme modifie les inégalités en ce qu'il n'assure pas cette rétribution à l'euro près et qu'il intègre dans ses calculs le mode de gestion des élus.

En premier lieu, la loi prévoit que la compensation de la réforme de la taxe professionnelle est répartie entre les communes et les EPCI à fiscalité propre, lorsque la perte est supérieure à 50 000 euros³⁷².

En second lieu, les prélèvements ou les reversements aux fonds nationaux de garantie individuelle des ressources, ne sont pas opérés lorsqu'ils sont inférieurs à 100 euros pour le bloc communal ou à 10 000 euros pour les départements et régions.

En troisième lieu, l'application d'un coefficient d'équilibrage des fonds nationaux de garantie n'assure pas aux collectivités « bénéficiaires », un reversement équivalent à leurs pertes résiduelles de recettes³⁷³. Les fonds peuvent avoir des « effets péréquateurs latents » ou, au contraire, des « effets contre-péréquateurs latents » durables.

Quatre scénarios sont à distinguer. Ils conduisent soit à une réduction, soit à une aggravation des inégalités de ressources.

Pour exposer ces quatre hypothèses, nous regroupons les collectivités les plus riches et les plus pauvres (entendu au sens « pouvoir d'achat » et non potentiel de ressources) respectivement au sein de deux groupes égaux en termes de nombre de collectivités. Nous attribuons de manière théorique et pleinement fictive, à chaque groupe, des situations permettant de mettre en évidence les différences possibles.

Dans la première hypothèse, les collectivités les plus riches en 2010 ont des recettes supérieures grâce à la nouvelle fiscalité, tandis que les collectivités les moins riches connaissent une baisse de leurs recettes par rapport à 2010. Les gains pour les collectivités « riches » étant supérieurs aux pertes des collectivités « pauvres », le coefficient

³⁷¹ Pour exemple, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, *La suppression de la taxe professionnelle : une réforme pour les entreprises et pour les collectivités territoriales*, Note de synthèse, Paris, Sénat, 2009, p.3.

³⁷² Article 78 de la loi de finances pour 2010 : « Le montant global de la dotation de compensation est réparti entre les communes, à l'exception de la ville de Paris, et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour lesquels la différence définie au 1 du II est positive et supérieure à 50 000 euros, au prorata de cette différence ».

³⁷³ Les termes « pertes résiduelles » sont utilisés car la DCRTP compense une partie des pertes de recettes de la réforme.

d'équilibrage est supérieur à 1 et permet aux collectivités les moins riches de bénéficier d'un reversement supérieur à leurs pertes, d'où une réduction des inégalités.

	Fiscalité 2010	Fiscalité à compter de 2011	Pertes et gains primitifs	Coefficient d'équilibrage	Ecrêtement / Prélèvement	Nouvelles recettes
Collectivités « riches »	120	132	+12	-	-12	120
Collectivités « pauvres »	80	70	-10	1,2	+12	82

Dans la seconde hypothèse, les collectivités les plus riches en 2010 ont, suite à la nouvelle fiscalité, des recettes inférieures, tandis que les collectivités les moins riches ont des recettes supérieures à 2010. Les gains pour les collectivités « pauvres » étant inférieurs aux pertes des collectivités « riches », le coefficient d'équilibrage est inférieur à 1 et ne permet pas aux collectivités « riches » de bénéficier d'un reversement à hauteur de leurs pertes, d'où une atténuation des inégalités.

	Fiscalité 2010	Fiscalité à compter de 2011	Pertes et gains primitifs	Coefficient d'équilibrage	Ecrêtement / Prélèvement	Nouvelles recettes
Collectivités « riches »	120	110	-10	0,5	+5	115
Collectivités « pauvres »	80	85	+5	-	-5	80

Dans la troisième hypothèse, les collectivités les plus riches en 2010 ont des recettes inférieures, tandis que les collectivités les moins riches ont des recettes supérieures. Les gains pour les collectivités « pauvres » étant supérieurs aux pertes des collectivités « riches », le coefficient d'équilibrage est supérieur à 1 et permet aux collectivités « riches » de bénéficier d'un reversement supérieur à leurs pertes, d'où une aggravation des inégalités.

	Fiscalité 2010	Fiscalité à compter de 2011	Pertes et gains primitifs	Coefficient d'équilibrage	Ecrêtement / Prélèvement	Nouvelles recettes
Collectivités « riches »	120	114	-6	1,5	+9	123
Collectivités « pauvres »	80	89	+9	-	-9	80

Dans le dernier scénario, les collectivités les plus riches en 2010 ont des recettes supérieures grâce à la nouvelle fiscalité au contraire des collectivités les plus pauvres. Les gains pour les collectivités « riches » étant inférieurs aux pertes des collectivités

« pauvres », le coefficient d'équilibrage est inférieur à 1 et ne permet pas aux collectivités « pauvres » de bénéficier d'un reversement à hauteur de leurs pertes, d'où une aggravation des inégalités.

	Fiscalité 2010	Fiscalité à compter de 2011	Pertes et gains primitifs	Coefficient d'équilibrage	Ecrêtement / Prélèvement	Nouvelles recettes
Collectivités « riches »	120	124	+4	-	+4	120
Collectivités « pauvres »	80	74	-6	0,66...	-4	78

Si les recettes issues de la réforme sont plus élevées que les recettes procurées par le système relais de 2010 pour une grande majorité de collectivités, et qu'il en résulte un déséquilibre conséquent du fonds avant application du coefficient multiplicateur, ce dernier compte tenu du fort écrêtement des collectivités « gagnantes » de la réforme, sera élevé. Les collectivités « bénéficiaires » du fonds auront ainsi des reversements largement supérieurs à leurs pertes. Dans le cas contraire, les collectivités « perdantes » seront affectées par un coefficient d'équilibrage très inférieur à 1 et leurs pertes issues de la réforme seront très faiblement « rétribuées ».

Ces scénarios renforcent les aggravations ou atténuations des inégalités constatées dans nos quatre hypothèses.

Les rapports parlementaires font la lumière sur ces modalités de « compensation » complexes, et sur les éventuels effets pervers d'un système figé. Les sénateurs³⁷⁴ relevent à juste titre que : « ces écrêtements et reversements seraient figés, en euros courant, indéfiniment et quelle que soit l'évolution des bases fiscales des collectivités. Cette situation n'est à l'évidence pas souhaitable. Elle risque d'aboutir, dans quelques années, à des prélèvements qui n'auraient plus aucun lien avec les bases fiscales réelles d'une collectivité.

³⁷⁴ Commission des finances, *Rapport général n° 101 sur le projet de loi de finances pour 2010*, Tome II, Fascicule 1, « Les conditions générales de l'équilibre financier », Volume 2, « Suppression de la taxe professionnelle et dispositions relatives aux collectivités territoriales, examen des articles 2 à 3 et 13 à 20 », Philippe Marini, Paris, Sénat, 2009-2010, p. 21-22.

Dans ces situations devenues inacceptables, des aménagements ponctuels devraient être trouvés et conduiraient, à n'en pas douter, à compliquer de plus en plus le dispositif de compensation »³⁷⁵.

La version de l'avant-projet de loi du gouvernement propose, pour éviter que cette situation ne perdure, une sortie « en sifflet »³⁷⁶ du dispositif de compensation : chaque écrêtement ou reversement aura progressivement disparu, la réduction s'opérant sur 20 ans par réductions annuelles de 5 %.

Pourtant, faute d'avoir réussi à fixer un terme aux dispositifs de compensation, l'absence de « fin » des dispositifs de compensation lors de la réforme de la loi de finances pour 2010, l'impact des choix de gestion des élus locaux arrêtés en 2009, sur les ressources de l'ensemble des collectivités locales est inscrit *ad vitam aeternam*. En effet, plus le montant des taux des « quatre vieilles » est élevé, plus la dotation de compensation « relais » est élevée, plus les montants des DCTRP et les reversements du FNGIR sont élevés car la compensation « relais » intègre le vote du taux de la taxe professionnelle et qu'elle est intégrée dans le calcul des DCTRP et des FNGIR.

Le constat est semblable pour les trois autres taxes constituant les « quatre vieilles ». Plus le produit des impositions 2010 de la taxe d'habitation et des taxes foncières est élevé, plus la DCTRP est élevée puisque cette dernière représente la différence entre ce produit augmenté de la compensation « relais » et les bases nettes de 2010 multiplié par les taux de référence. Le montant du prélèvement ou du reversement est également conditionné par le produit des « quatre vieilles ». Plus les taux votés par les élus locaux avant la réforme, sont élevés, plus le prélèvement est faible ou le reversement fort.

Avant la réforme, les inégalités reposent sur des potentiels fiscaux des collectivités. Après la réforme, elles reposent sur des produits d'impôts et par conséquent sur des modes de gestion des élus. Chaque année, à partir de 2010, le choix des élus arrêtés à l'année 2009, contribue à déterminer les ressources de leurs collectivités. Certes, celles-ci n'ont pas l'inconvénient d'être diminuées suite à la réforme (ce qui permet d'assurer une continuité indispensable au financement local), mais ce fait ne saurait durer tant l'implication

³⁷⁵ En outre, le dispositif de l'enveloppe fermée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales conduit progressivement à faire de l'ensemble des compensations d'exonérations fiscales des variables d'ajustement qui diminuent pour garantir la stabilité de l'augmentation globale des concours. Il est donc à craindre que les compensations de la réforme de la fiscalité locale ne subissent, *in fine*, une réduction du fait de cet impératif.

³⁷⁶ V. Commission des finances, *Rapport général n° 101*, op. cit.

d'anciens choix politiques sur les futures recettes n'est pas acceptable à long terme. Le législateur a tout intérêt à concevoir au plus vite les mesures de remplacement à ce mécanisme dont nous ne saurions nous satisfaire.

De nouvelles disparités se créent également au gré du dynamisme de la fiscalité locale sur les bases introduites par la réforme ; le lien entre l'entreprise et la collectivité étant maintenu *via* la contribution territoriale économique. Ainsi, le rapporteur spécial du Sénat estime « qu'il faudra donc faire face, dans les années à venir, à de nouvelles inégalités dues à la réforme : des inégalités structurelles de croissance, de dynamisme, conséquences directes de la concentration démographique ou de la production de valeur sur le territoire national ».

C'est pourquoi, à compter de 2011 et 2012, il est instauré des nouveaux dispositifs de péréquation fiscale horizontale.

CONCLUSION DU CHAPITRE PREMIER

La péréquation doit son existence aux conséquences des inégalités territoriales. En cela, elle est conçue comme un instrument de la politique de développement homogène du territoire avec des objectifs axés sur les niveaux d'imposition et les accès aux services publics locaux. Sur ce point, nous prôtons l'objectif unique de « proportionner l'offre des services publics à l'effort fiscal » et non de deux objectifs séparés et régulièrement affichés par les institutions nationales et européennes. Les libertés revenant aux élus locaux en seront préservées au mieux. Quoiqu'il en soit, ces objectifs ne sont pas atteints au niveau communal car, à notre sens, les inégalités communales « brutes » (c'est-à-dire avant péréquation) s'avèrent trop prononcées. Seule une réforme de la fiscalité locale est en mesure de corriger les écueils de ces inégalités sans aliéner l'autonomie financière et fiscale locale. Force est de constater que la réforme des lois de finances pour 2010 et 2011 est sur ce point, un échec. En revanche, la péréquation apparaît comme le moyen de régulation adapté pour les inégalités départementales et régionales actuelles. Cette régulation passe par une péréquation nationale performante. Pour ce faire, le législateur bénéficie d'un large éventail de formes péréquatrices, que nous analysons au prochain chapitre, et qui peuvent se combiner les unes aux autres.

CHAPITRE II.

LE ROLE MOTEUR DES PEREQUATIONS NATIONALES

Longtemps privilégiée par le législateur, la péréquation financière verticale est désormais relayée par une péréquation fiscale horizontale de niveau national pour toutes les collectivités. Le revirement stratégique du législateur opéré par les lois de finances pour 2010 et 2011 démontre à la fois sa volonté de construire des péréquations en mesure de satisfaire ses grandes ambitions dans la réduction des disparités et sa volonté d'adjoindre à la fiscalité locale, un rôle péréquateur moteur (SECTION II), jusqu'alors confiné au sein de la dotation globale de fonctionnement attribuée par l'Etat (SECTION I). Les titres utilisés dans le récent rapport du Sénat sont, en ce sens, démonstratifs : « La péréquation verticale est-elle génératrice d'inégalités ? » et « Une péréquation horizontale encore trop peu développée ? ».

SECTION I.

LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT : UN INSTRUMENT PRIVILEGIE DU LEGISLATEUR

La péréquation financière des ressources se traduit par le transfert de dotations ou subventions de la part d'une collectivité en faveur d'une autre, « de rang inférieur ». Contrairement à l'Allemagne, dont le fédéralisme fiscal obstrue le développement d'une péréquation financière verticale d'ampleur³⁷⁷, le modèle unitaire permet la multiplication des transferts financiers entre l'Etat et les collectivités. Parmi ceux-ci, la dotation globale de fonctionnement (DGF), suite à une longue période de « gestation » et de « réformation » (§ 1) est devenue l'instrument péréquateur privilégié du législateur français pour l'ensemble des collectivités (§ 2). La DGF regroupe, en 2010, près de 80 % des concours financiers versés par l'Etat aux collectivités territoriales, soit plus de 41 milliards d'euros³⁷⁸. La DGF présente tous les avantages de la règle de trois unités qui marque la péréquation par le sommet³⁷⁹ : unité d'analyse des réalités territoriales grâce à la centralisation et

³⁷⁷ Les dotations complémentaires représentent le troisième niveau de la péréquation allemande. Il s'agit d'une péréquation verticale entre le Bund et les Länder (*Bundesergänzungszuweisungen*). Ces dotations sont « destinées à couvrir à titre complémentaire les besoins financiers généraux » des Länder déjà bénéficiaires de la redistribution horizontale. Environ 15 milliards d'euros sont consacrés chaque année par le Bund à ces dotations. La Loi fondamentale pose, dans son article 107 alinéa 2, le principe suivant : « La loi doit assurer une compensation appropriée des inégalités de capacité financière entre les Länder, en tenant compte de la capacité et des besoins financiers des communes (ou groupements de communes) ». Suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale en date du 11 novembre 1999 imposant au législateur de préciser les principes régissant le système de péréquation, celui-ci fait l'objet d'une réforme entrée en vigueur au 1er janvier 2005. Cette réforme se traduit par un accroissement de la contribution de l'Etat fédéral au système de péréquation et par une modification à la marge, des règles de calcul de la péréquation. Concernant les Länder de l'Est, ces dotations complémentaires sont désormais rassemblées dans un « Pacte de solidarité II » couvrant la période 2005-2019 (le pacte précédent couvrait la période 1993-2004) et représentant 156,5 milliards d'euros sur la période, dont 105,3 milliards de dotations générales réparties entre les Länder et 51,2 milliards destinés à des opérations spécifiques (infrastructures notamment). Les dotations générales devaient permettre, jusqu'au 1er janvier 2005, de porter les ressources fiscales des Länder concernés à 99,5 % de la moyenne de référence. Cette garantie formelle de 99,5 % est supprimée au 1er janvier 2005 en réponse aux critiques dénonçant le caractère « désincitatif » du système de péréquation, mais les dotations demeurent. Elles sont financées notamment par un supplément de solidarité (*Solidaritätszuschlag*) de 5,5 % sur le montant de l'impôt sur le revenu.

³⁷⁸ Soit 5,45 milliards pour les régions métropolitaines, 12,1 milliards pour les départements métropolitains, 16,46 milliards pour les communes métropolitaines et 4,23 milliards pour les EPCI.

³⁷⁹ V. BLANC Jacques, « Péréquation par le sommet ou péréquation par la base : faut-il continuer de corriger au sommet pour compenser les disparités de potentiel fiscal ou faut-il péréquer par la base », « La péréquation financière entre les collectivités locales », *Actes du colloque international « A la recherche de la péréquation »*, Limoges, 12-13 octobre 1995, Paris, PUF, 1996, p. 172 à 175.

l'homogénéisation des informations ; unité de conception d'actions à entreprendre et unité d'exécution permettant le suivi de l'efficacité des mesures prises.

§ 1. LA LENTE EVOLUTION DE LA DGF VERS UN DISPOSITIF FORFAITAIRE ET PEREQUATEUR

La mise en place de la DGF par la loi du 3 janvier 1979³⁸⁰ marque la naissance d'une véritable dotation de l'Etat et la fin d'une situation ambiguë. Face aux inégalités territoriales croissantes, il apparaît nécessaire de donner une place de choix à la péréquation au sein de cette dotation. La création de la DGF et son évolution « mouvementée », sont autant d'opportunités pour le développement de la péréquation. Le poids de la DGF ne cesse de croître, à l'instar de ses conséquences et de ses enjeux.

Elle est le fruit d'une longue évolution qui illustre la complexité et parfois les paradoxes et artifices de certaines décisions financières. La DGF est loin d'être « née spontanément de l'imagination du législateur »³⁸¹. De la taxe locale en 1941³⁸², à la taxe sur les salaires en 1966³⁸³, puis au versement représentatif de la taxe sur les salaires en 1969³⁸⁴, elle connaît une « difficile gestation »³⁸⁵ jusqu'à sa date de création en 1979. Il s'en suit une longue période de « réformation »³⁸⁶ marquée par une sophistication, notamment des concours

³⁸⁰ Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979.

³⁸¹ BOUVIER Michel, *Les finances locales*, 13e éd., Paris, Collection Systèmes, LGDJ, 2010, 262 p.

³⁸² Loi du 6 novembre 1941 relative à l'autorisation aux communes d'instituer une taxe locale sur les ventes au détail et prestations de service.

³⁸³ Loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires.

³⁸⁴ Loi n° 68-1043 du 29 novembre 1968 relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier. Le VRTS est mis en place en 1969 suite à la suppression de la taxe sur les salaires. Il fait l'objet de critiques en tant que dotation octroyée, mais surtout parce qu'il a l'inconvénient de créer des inégalités nouvelles en appréhendant les besoins des collectivités locales seulement au travers des valeurs représentatives de richesse fiscale, sans prendre en compte de la capacité contributive réelle. La DGF est progressivement apparue comme la refonte nécessaire à ces anciens systèmes (V. PINI Robert, « De la taxe locale à la dotation globale de fonctionnement : la recherche d'une ressource idéale pour les collectivités locales », *Revue de droit prospectif*, n° 7, janvier-mars 1979, Association des étudiants en doctorat d'Aix-Marseille, Aix-Marseille, p. 7 à 50 ; Commission des lois, *Avis n° 109 relatif au projet de loi modifiant le code des collectivités territoriales et relatif à la prise en compte du recensement de la population pour 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales*, Paris, Sénat, 1999, p. 20 à 22).

³⁸⁵ MUZELLEC Raymond, *Finances locales*, 5^e éd., Paris, Collection Mémentos Dalloz, Dalloz, 2005, p. 133

³⁸⁶ Ibid.

financiers, l'intégration du phénomène nouveau de l'intercommunalité³⁸⁷... On dénote ainsi l'entrée de la DGF dans la complexité³⁸⁸ jusqu'à la grande réforme de la loi de finances pour 2004 (poursuivie par les lois de finances pour 2005 et 2006)³⁸⁹, guidée par la double volonté de simplifier la DGF (intégration de nombreuses dotations ou compensations jusqu'alors éparses³⁹⁰) et d'en améliorer son efficacité. Conçue à l'origine pour les départements et les communes³⁹¹ (A), la DGF est étendue aux régions par cette même loi et une DGF pour les EPCI est spécialement conçue et séparée de la DGF communale (B).

A. LES DGF INITIALES

Les dotations communales (1) et départementales (2) sont fondées, à leurs origines, sur une architecture similaire (dotation forfaitaire - dotation de péréquation) bien que les communes bénéficient d'une troisième part relative aux concours particuliers.

³⁸⁷ Cette période est marquée par trois grandes lois : la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985, relative à la dotation globale de fonctionnement ; la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements modifiant le code des communes et la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts. Les différentes réformes ont été analysées par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) lors de la publication de ces rapports déposés par le gouvernement au Parlement en application de l'article 22 de la loi n° 80-1102 du 31 décembre 1980 puis de l'article 38 de la loi n° 93-1463 du 31 décembre 1993.

³⁸⁸ L'ensemble des modifications apportées durant cette période est longuement développé dans la thèse présentée par Sylvie Homont en 1996 (HOMONT-LAPLANCHE Sylvie, *Les systèmes de péréquation entre les collectivités locales*, Thèse de doct. : droit public, Université Paris X, 1996, p. 88 à 224). V. également BAGIER Jean-Marc, *Enjeux et perspectives de la réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes*, Mémoire de D.E.A. Droit public interne, Aix-Marseille 3, 238 p., 1991 et GALY Brigitte, *La réforme de la dotation globale de fonctionnement*, Mémoire de D.E.S.S. Droit, économie et gestion des collectivités territoriales, Aix-Marseille 3, 1994, 112 p.

³⁸⁹ Les grandes innovations sont introduites par la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 portant loi de finances pour 2004, complétée par la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 portant loi de finances pour 2005 et par la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 portant loi de finances pour 2006.

³⁹⁰ V. Comité des finances locales, *Rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales*, Jean-Pierre Fourcade (prés.), Paris, La documentation française, 2004, 70 p.

³⁹¹ En 1979, les régions ne sont que des établissements publics régionaux (EPR). Elles sont transformées en collectivités territoriales par la loi n° 82-213 du 3 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions.

1. La DGF départementale

A sa création, la DGF départementale³⁹² est divisée en deux parts : une dotation forfaitaire (regroupant l'ancienne attribution de garantie au titre du versement représentatif de la taxe sur les salaires, des recettes provenant de la répartition générale des ressources du fonds d'action locale et éventuellement de l'allocation compensatrice) et une dotation de péréquation.

Dès 1985, ce nombre est augmenté à quatre³⁹³ avec l'instauration d'une dotation de fonctionnement minimale en faveur des départements défavorisés les moins peuplés et d'une dotation de garantie minimale permettant d'assurer à tous les départements une progression minimum de leur DGF³⁹⁴.

Enfin, la réforme issue la loi de finances pour 2004³⁹⁵ instaure une nouvelle architecture, semblable à celle que nous connaissons en 2011³⁹⁶. Ainsi, la DGF départementale se compose de trois parts.

En premier lieu, une dotation forfaitaire correspondant à une dotation de base, calculée chaque année en fonction de la population départementale, et un complément de garantie.

En second lieu, une dotation de péréquation constituée d'une dotation de péréquation urbaine (DPU) versée aux départements urbains en fonction d'un indice de ressources (potentiel financier et revenu par habitant) et de charges (nombre de bénéficiaires du RMI et des allocations logement) ; et d'une dotation de fonctionnement minimale (DFM) versée aux départements ruraux en fonction de leur potentiel financier et de la longueur de leur voirie.

En dernier lieu, une dotation de compensation comprenant le concours financier particulier institué pour compenser la suppression des contingents communaux d'aide sociale (CCAS) et 95 % de la DGD, auxquels s'ajoutent, les crédits auparavant attribués dans la cadre de la première part de la dotation générale d'équipement, au titre des fractions « voirie » et « majoration potentiel fiscal ».

³⁹² Articles L. 3334-1 à L. 3334-7-1 CGCT.

³⁹³ Loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement.

³⁹⁴ Article 31 à 37 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement.

³⁹⁵ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 portant loi de finances pour 2004.

³⁹⁶ Les lois de finances pour 2005 et 2006 complètent la réforme engagée en 2004.

2. La DGF communale

Le système des concours versés par l'Etat aux communes est plus complexe que celui des régions et des départements³⁹⁷. Deux raisons principales expliquent ce constat. D'une part, les communes françaises sont nombreuses et hétérogènes (le nombre d'habitants varie de quelques âmes à des centaines de milliers d'habitants), d'autre part, le développement récent de l'intercommunalité renforce les variantes communales à considérer (syndicats de communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et syndicats d'agglomération nouvelle)³⁹⁸.

Initialement, la DGF communale³⁹⁹ est composée de trois parts : une dotation forfaitaire regroupant l'ancienne attribution de garantie du versement représentatif de la taxe sur les salaires et l'allocation compensatrice des recettes provenant de la répartition générale des ressources du fonds d'action locale, du versement représentatif de l'impôt afférent aux spectacles et de la subvention de l'Etat au titre de sa participation aux dépenses d'intérêt général des collectivités locales ; une dotation de péréquation tenant compte du potentiel fiscal et du montant des « impôts sur les ménages » et des concours particuliers dont la dotation de fonctionnement minimale, la dotation aux communes touristiques ou thermales et un versement supplémentaire tenant compte des accroissements de population et de la population fictive correspondant aux logements en chantier, la dotation particulière aux communes centres d'une unité urbaine...

En 1985⁴⁰⁰, la DGF communale est modifiée. Une dotation de compensation s'ajoute aux trois parts déjà existantes et une DGF pour les groupements de communes est créée. La dotation de compensation est destinée à tenir compte de certaines charges particulières des communes. En fait, il s'agit d'une dotation de péréquation. Ses modalités de répartition sont suffisamment explicites : 20 % proportionnellement au nombre d'élèves ; 20 % proportionnellement à la longueur de la voirie ; et 60 % en fonction de l'importance du parc des logements sociaux.

³⁹⁷ V. BOUVIER Michel, *Les finances locales*, 13e éd., Paris, Collection Systèmes, LGDJ, 2010, 262 p. ; BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine et LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques*, 10e éd., Paris, LGDJ, 2010, 1030 p. ; MOUZET Pierre, *L'essentiel des finances locales*, 6e éd., Paris, Collection Mémentos LMD, Gualino, 2011, 125 p. ; MUZELLEC Raymond, *Finances locales*, 5e éd., Paris, Collection Mémentos Dalloz, Dalloz, 2005, 206 p.

³⁹⁸ Il existe 16 399 syndicats de communes, 2 400 communautés de communes, 169 communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines et 5 syndicats d'agglomération nouvelle (Source : DGCL - Ministère de l'Intérieur, *Les collectivités locales en chiffres 2007*, mars 2007, p. 9).

³⁹⁹ Articles L. 2334-1 à L. 2334-23 CGCT.

⁴⁰⁰ Loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement.

La dotation forfaitaire, est également renommée « dotation de base » et est calculée, de manière plus avantageuse pour les communes urbaines, en tenant compte des charges liées à l'importance de la population, à partir d'une attribution moyenne par habitant pondérée, pour chaque groupe démographique, par un coefficient allant de 1 pour les communes de moins de 500 habitants à 2,5 pour les communes de plus de 200 000 habitants. Une dotation spéciale « instituteur » est instaurée au sein de la DGF, avant son existence autonome dès 1987.

La réforme de 1993⁴⁰¹ revient sur cette organisation, en limitant à deux, le nombre de parts de la dotation : une dotation forfaitaire (rassemblant l'ancienne dotation forfaitaire, l'ancienne dotation de compensation et les anciens concours particuliers) et une dotation d'aménagement constituée des dotations de péréquations et de la dotation en faveur des groupements de communes⁴⁰².

Suite à la réforme de 2004⁴⁰³, l'architecture générale de DGF n'évolue plus et se compose ainsi en 2011 :

- une dotation forfaitaire⁴⁰⁴ regroupe une dotation de base allouée au prorata de la population, une dotation « superficielle » distribuée en fonction du nombre d'hectares de la commune, une dotation de compensation de la suppression de la « part salaire » de la taxe professionnelle et de la baisse de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, un complément de garantie, une dotation « communes touristiques » et une dotation « communes au cœur d'un parc national ».

- une dotation d'aménagement constituée par la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, la dotation de solidarité rurale⁴⁰⁵, mais aussi la dotation nationale de péréquation suite à l'intégration du Fonds national de péréquation (FNP) dans la DGF.

⁴⁰¹ Loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement modifiant le code des communes et le code général des impôts.

⁴⁰² La dotation des groupements de communes comprenait la dotation d'intercommunalité (calculée en fonction de la population, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale) et la dotation de compensation (intégrant la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle et la baisse de la dotation de compensation de la taxe professionnelle versée aux EPCI). Elle existe désormais sous la forme de DGF des EPCI.

⁴⁰³ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 portant loi de finances pour 2004.

⁴⁰⁴ Articles L. 2334-7 à L. 2334-12 CGCT : une dotation de base allouée au prorata du nombre d'habitants, une dotation « superficielle » distribuée en fonction du nombre d'hectares de la commune, une dotation de compensation de la suppression de la « part salaire » de la taxe professionnelle et de la baisse de la DCTP, un complément de garantie, une dotation « groupements touristiques » et une dotation « cœur de parc national ».

⁴⁰⁵ Articles L. 2334-13 à L. 2334-23 CGCT.

B. LES DGF INSTAUREES PAR LES REFORMES DE 1985 ET 2004

Les groupements de communes (1) et les régions (2) bénéficient d'une dotation globale de fonctionnement, respectivement depuis 1985 et 2004. La péréquation est présente dans ces dotations depuis leur création.

1. La DGF des EPCI

Instaurée en 1985, la DGF des groupements de communes⁴⁰⁶ existe séparément de la DGF communale et se compose d'une dotation de base, fonction de la population, et d'une dotation de péréquation, fonction du coefficient d'intégration fiscale. Ces deux dotations, toujours en vigueur, sont conservées en 1993 et intégrées dans la DGF communale.

La loi dite Chevènement du 12 juillet 1999 réforme le système intercommunal et crée une nouvelle « DGF des EPCI »⁴⁰⁷ au sein de la dotation d'aménagement de la DGF communale, tout en prenant soin de distinguer, ne serait-ce que textuellement [les articles concernant la DGF des EPCI sont placés dans la cinquième partie du code général des collectivités territoriales relative à la coopération locale], les modalités d'attribution de la DGF des EPCI. Les ressources de la dotation d'intercommunalité et de la dotation de compensation composant la DGF des EPCI depuis 1999, sont prélevées sur la dotation d'aménagement versée au profit des communes⁴⁰⁸.

La dotation d'intercommunalité est attribuée aux EPCI dotés d'une fiscalité propre : Cette dotation se compose d'une dotation de base (30 %) et d'une dotation de péréquation (70 %), auxquelles s'ajoutent des majorations et des bonifications (notamment, au profit des communautés ayant opté pour les dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts relatif aux communautés à fiscalité professionnelle unique) ainsi qu'un large éventail de garanties (garantie en cas de changement de catégorie, garantie au taux de progression de la dotation forfaitaire des communes, garantie à 80 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente, garantie d'évolution de la dotation de base et de

⁴⁰⁶ Articles L. 5211-28 à L. 5211-35-1 CGCT.

⁴⁰⁷ Il est à noter que le terme de « dotation globale de fonctionnement des EPCI » n'est pas employé dans le code général des collectivités territoriales, mais il est couramment utilisé par la doctrine et les pouvoirs publics.

⁴⁰⁸ Toutefois, les EPCI bénéficiant des dotations en lieu et place des communes constituant l'EPCI avant la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993, continuent de les percevoir.

péréquation, garantie en fonction du niveau de potentiel fiscal par rapport à la moyenne, garantie sous conditions de coefficient d'intégration fiscale...).

La dotation de compensation des EPCI correspond, pour sa part, à l'ancienne compensation « part salaires » et à la compensation que percevaient les EPCI au titre des baisses de dotation de compensation de taxe professionnelle subies entre 1998 et 2001.

2. La DGF régionale

La DGF régionale⁴⁰⁹, issue par la loi de finances pour 2004, est également constituée de deux parts : une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation⁴¹⁰.

La dotation forfaitaire comprend le concours financier particulier, institué pour compenser la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, et 95 % de la DGD. Cette dotation est minorée du montant versé en 2003 au fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR). Elle dispose d'une fonction péréquatrice complémentaire à la seconde dotation de la DGF régionale, en reprenant le versement du FCDR⁴¹¹.

§ 2. UN SYMBOLE DE PEREQUATION ENCOURAGEANT

Toutes catégories de collectivités territoriales confondues, la proportion de la DGF consacrée à la péréquation s'est accrue, entre 1998 et 2008, passant de 1,54 à 6,27 milliards d'euros. La part des dotations consacrées à la péréquation atteint 15,7 % en 2008, contre 9,5 % en 1998. La contribution des différentes composantes de la DGF à l'accroissement de la part péréquatrice est inégale selon les catégories de collectivités.

La part péréquatrice des dotations allouées à chaque niveau de collectivités territoriales augmentent entre 2005 et 2009 de près de trois points pour les communes et leurs groupements (19,1 % à 22 %), de deux points pour les départements (9,2 % à 11 %) et d'un point pour les régions (1,9 % à 2,9 %).

⁴⁰⁹ Articles L. 4332-4 à L. 4332-8 CGCT.

⁴¹⁰ V. V. BOUVIER Michel, *Les finances locales*, 13e éd., Paris, Collection Systèmes, LGDJ, 2010, 262 p. ; BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine et LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques*, 10e éd., Paris, LGDJ, 2010, 1030 p. ; MOUZET Pierre, *L'essentiel des finances locales*, 6e éd., Paris, Collection Mémentos LMD, Gualino, 2011, 125 p. ; MUZELLEC Raymond, *Finances locales*, 5e éd., Paris, Collection Mémentos Dalloz, Dalloz, 2005, 206 p.

⁴¹¹ La loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 portant loi de finances pour 2004 crée la DGF régionale et intègre le FCDR à cette dernière.

Les réformes entreprises par le législateur expliquent les statistiques constatées par le Sénat et démontrent la volonté de développer une péréquation verticale forte entre 1998 et 2008. Les dotations de péréquation communales et intercommunales augmentent ainsi de 238 % avec l'intégration de la dotation nationale de péréquation, l'intégration du fonds national de péréquation, la forte croissance de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation d'intercommunalité (A), les dotations de péréquation des départements de 1 000 % avec la création de la dotation de péréquation urbaine et l'augmentation du nombre de départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale et les dotations de péréquation des régions sont créées de toutes pièces avec l'intégration du fonds de correction des déséquilibres régionaux (B).

A. LES DGF REGIONALES ET DEPARTEMENTALES : LE PASSAGE D'UNE PEREQUATION HORIZONTALE A UNE PEREQUATION HYBRIDE

Les dotations régionales et départementales, du fait de leur conception historique, revêtent un caractère horizontal au-delà de la forme verticale de la dotation. Les raisons divergent. La solidarité horizontale régionale provient de l'intégration d'un fonds de péréquation fonctionnant sans intervention de l'Etat (1) alors que la solidarité horizontale départementale est imposée directement par le législateur pour financer la dotation de fonctionnement minimale sans accroître le montant global de la DGF départementale (2).

1. Des fonds de correction des déséquilibres régionaux à la dotation de péréquation régionale

Le montant de la dotation de péréquation en faveur des régions augmente de 131 % entre 2004, année de création de la DGF des régions, et 2010 (soit 176 millions d'euros en 2010 contre 76 millions en 2004), sans compter que la performance péréquatrice est renforcée par la minoration de la dotation forfaitaire des anciennes contributions au fonds de correction des déséquilibres régionaux⁴¹². Il existe une mixité dans la péréquation issue de la DGF : verticale par le transfert entre l'Etat et les régions, horizontale par la retenue d'un prélèvement issu d'une ancienne péréquation horizontale.

⁴¹² V. BLANC Jacques, BOURDIN Joël et PAUL Henri, *Les finances régionales*, Paris, Mémentos du maire, Economica, 1994, p. 82 à 86.

Le législateur crée ce fonds une décennie après l'amorce du mouvement décentralisateur⁴¹³ par l'article 64 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République⁴¹⁴. Le fonds est alimenté par un prélèvement effectué sur les recettes fiscales des régions dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des régions⁴¹⁵ et dont le taux de chômage est inférieur à la moyenne nationale. Le potentiel fiscal est majoré par un produit potentiel déterminé en fonction des compensations servies par l'Etat aux régions à raison des exonérations ou réductions des bases de fiscalité directe, et depuis la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation. Les montants prélevés sont compris entre 1 % et 2 % du montant des dépenses totales des régions concernées, en fonction de l'écart au potentiel fiscal moyen. Les ressources du fonds sont réparties entre les régions dont le potentiel fiscal majoré par habitant est inférieur d'au moins 15 % au potentiel fiscal majoré moyen par habitant de l'ensemble des régions. Pour les régions de métropole⁴¹⁶, la répartition s'opère pour moitié proportionnellement à l'écart au potentiel fiscal majoré moyen par habitant pondéré par l'effort fiscal et la population et, pour l'autre moitié, proportionnellement au rapport entre le potentiel fiscal majoré moyen par kilomètre carré de chaque région considérée.

En 2010, onze régions sont éligibles⁴¹⁷ contre treize en 2004 lors de l'intégration du fonds de correction⁴¹⁸. Seulement trois régions sont « contributrices » (et ce, depuis la création du fonds en 1992), *via* la minoration de leur dotation forfaitaire.

⁴¹³ Au cours des années 1980, les régions reçoivent des compétences en matière d'intervention économique (aides directes et indirectes aux entreprises), d'éducation (lycées et établissements d'éducation spéciale), de formation professionnelle et d'apprentissage (compétence de droit commun), de culture (archives et certains grands équipements culturels)... Les lois « Defferre » marquent le début des transferts de compétences de l'Etat vers les régions (loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-2 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat).

⁴¹⁴ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République - Articles L4332-4 à L. 4332-10 CGCT.

⁴¹⁵ Le calcul est identique à celui effectué pour les Länder allemands. Les régions françaises contributrices sont celles dont le potentiel fiscal moyen *per capita* est supérieur à la moyenne, autrement dit, selon le calcul de la péréquation allemande, celle dont le taux était supérieur à 100 %. Le potentiel fiscal utilisé pour le calcul du FCDR de l'année n est celui de l'année n - 2.

⁴¹⁶ Le montant de la quote-part est égal au triple du rapport entre la population des régions d'Outre-mer (la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion) et la population de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse (article 28 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 portant loi de finances pour 2007). La première moitié du montant se répartit selon les mêmes modalités que pour les régions métropolitaines et la seconde fraction est répartie au prorata des dépenses totales de chaque région.

⁴¹⁷ Source : Circulaire NOR : IOCB1004969C, Répartition de la dotation de fonctionnement globale des régions pour 2010, Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, Paris, 26 février

2. Les péréquations départementales : un système hybride entre « contribution » horizontale et financement vertical

A sa date de création, en 1979, la dotation de péréquation est divisée en deux parts. La première (40 %) est « répartie en fonction de l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel fiscal par habitant de chaque département concerné » (fraction « potentiel fiscal »). Les départements dont le potentiel fiscal est égal ou supérieur au triple du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ne reçoivent pas d'attribution à ce titre. La seconde part (60 %) est « calculée proportionnellement aux impôts sur les ménages⁴¹⁹ [...] levés l'année précédente par chaque département » (fraction « impôt sur les ménages »)⁴²⁰. La réforme de 2004 met fin au fonctionnement de la dotation de péréquation et instaure la dotation de péréquation urbaine (DPU).

Entre-temps, la loi du 29 décembre 1983⁴²¹ instaure une dotation de fonctionnement minimale (DFM) financée, dans un premier temps sur les concours financiers puis, dès 1985 sur l'ensemble des ressources affectées à la DGF départementale.

A partir de la loi du 13 mai 1991⁴²², le financement s'opère selon un prélèvement à double taux sur les ressources de DGF perçues par les départements les plus « riches »⁴²³.

2010, p. 3. Les régions bénéficiaires de la dotation de péréquation sont la Bretagne, la Corse, le Languedoc-Roussillon, le Limousin, le Midi-Pyrénées, le Poitou-Charentes et les quatre régions d'Outre-mer (la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion). Les régions « contributrices » sont l'Île-de-France, le Rhône-Alpes et l'Alsace. Comme en Allemagne, un faible nombre de régions contribue à un effort destiné à un nombre de collectivités plus élevées.

⁴¹⁸ La région Nord-Pas-de-Calais n'est plus éligible à la péréquation régionale depuis 2010 et bénéficie à ce titre, de la moitié de sa dotation de péréquation de 2009. La région Auvergne n'en bénéficie plus, depuis 2008 et a bénéficié à ce titre, en 2008, de la moitié de sa dotation de péréquation de 2007.

⁴¹⁹ Les impôts sur les ménages pris en compte sont la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe d'habitation (article 32, op. cit.).

⁴²⁰ Article 31, op. cit.

⁴²¹ Article 3 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification de dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

⁴²² Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

⁴²³ 14 départements sont mis à contribution à partir de 1992 : l'Ain, les Alpes-Maritimes, le Doubs, la Drôme, l'Isère, Paris, les Yvelines, le Bas-Rhin, le Haut-Rhin, le Rhône, la Savoie, la Haute-Savoie, l'Essonne et les Hauts-de-Seine (V. BLANC Jacques, BOURDIN Joël et PAUL Henri, *Les finances régionales*, Paris, Mémentos du maire, Economica, 1994, p. 78 à 80). 25 départements sont bénéficiaires à la date de promulgation de la loi de 1991.

Ces modalités de financement font de la DFM⁴²⁴ une péréquation hybride : verticale par l'existence d'un transfert de l'Etat et horizontale par un prélèvement sur les ressources destinées à une collectivité de rang identique.

Un prélèvement est effectué sur la DGF totale des départements pour ceux dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la valeur nationale moyenne. Le taux de prélèvement est de 24 % pour les départements dont le potentiel fiscal est supérieur au double de la moyenne nationale. Pour les départements au potentiel fiscal par habitant compris entre la valeur nationale moyenne et le double de cette valeur, et au rapport entre le nombre de logements sociaux et leur population inférieur à 10 %, le taux de prélèvement est de 15 % de leur DGF.

Jusqu'en 1988, la DFM est attribuée aux « départements de moins de 200 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements »⁴²⁵. Le législateur s'appuie sur un critère démographique afin de rétablir la situation financière plus préoccupante des départements ruraux par rapport à leurs homologues urbains. La DFM est étendue, à partir de 1989, à tous les départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % à la moyenne ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % à la moyenne⁴²⁶. Il existe trois critères de répartition : longueur de voirie (30 %), rapport entre potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de tous les départements et celui du département (30 %) et l'inverse du potentiel fiscal brut du département (40 %).

Les changements opérés en 2004 mettent fin à ce fonctionnement⁴²⁷. Toutefois, comme pour les anciennes régions contributrices au FC DR, les DFM des départements contributeurs sont diminuées du montant de leur participation en 2003.

En créant la dotation de péréquation urbaine (DPU) aux côtés de la DFM, le législateur rectifie le déséquilibre subi par les départements « urbains ». L'architecture globale de la

⁴²⁴ Loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement.

⁴²⁵ Article 34, loi du 29 novembre 1985, op. cit.

⁴²⁶ Article 6 de la loi n° 86-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation. Le législateur reprend le mécanisme de la « dotation globale d'équipement - 2e part ». Le nombre de bénéficiaires passe de 12 à 25 départements : les Alpes-de-Haute-Provence, les Hautes-Alpes, l'Ariège, l'Aude, l'Aveyron, le Cantal, la Corse-du-Sud, la Haute-Corse, la Corrèze, la Creuse, la Dordogne, le Gers, la Haute-Loire, l'Indre, les Landes, le Lot, la Lozère, la Haute-Marne, la Meuse, la Nièvre, la Haute-Saône, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion.

⁴²⁷ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

DGF est aussi remodelée. La DPU et la DFM forment la troisième et dernière composante de la DGF nommée « dotation de péréquation »⁴²⁸ et représentent en 2010, pour les départements métropolitains, 1,46 milliard d'euros (731 millions pour la DFM et 545 millions pour la DPU)⁴²⁹.

La DPU est attribuée aux départements dont la densité de population est supérieure à 100 habitants par kilomètre carré, dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65 % et dont le potentiel financier est inférieur au double du potentiel financier moyen des départements urbains. La répartition de la DPU s'effectue en fonction d'un indice synthétique comprenant le potentiel financier par habitant (50 %), le nombre de bénéficiaires de l'aide au logement (25 %) et du RMI⁴³⁰ (15 %), le revenu moyen par habitant (10 %). Pour 2010, elle concerne 32 départements métropolitains pour un montant global de 516 millions d'euros en 2010.

La DFM est désormais destinée aux départements qui n'entrent pas dans les critères démographiques de la DPU. Les bénéficiaires doivent posséder un potentiel financier inférieur au double de celui des départements de leur strate. La répartition est fonction d'un indice synthétique comprenant le potentiel financier par habitant (40 %), le potentiel financier « superficielle » (30 %) et la longueur de voirie (30 %).

Pour 2010, la DFM concerne 64 départements métropolitains. Ils se partagent une enveloppe globale de 732 millions d'euros en 2010. Ainsi, tous les départements bénéficient d'une dotation de péréquation, que ce soit la DFM ou la DPU⁴³¹. Il ne faut cependant pas omettre la dimension horizontale de cette péréquation avec la minoration du montant de la participation des départements à l'ancien mécanisme de solidarité de la DFM.

⁴²⁸ Depuis 2004, la DGF est composée d'une dotation forfaitaire (7,865 milliards d'euros, soit 67 %), d'une dotation de compensation (2,723 milliards d'euros, soit 23,2 %) et d'une dotation de péréquation (1,156 milliards d'euros, soit 9,8 %). Il ne faut pas confondre le dispositif nommé « dotation de péréquation » supprimé en 2004 et la nouvelle composante « dotation de péréquation » en place à partir de 2004. Chacune des trois composantes se découpent en deux fractions. La dotation forfaitaire (article L. 3334-3 CGCT) comprend une dotation de base et un complément de garantie. La dotation de compensation (Articles L. 3334-7-1 à L. 3334-7-2 CGCT) est composée d'un concours particulier institué pour compenser la suppression des contingents communaux d'aide sociale et de 95 % de la dotation générale de décentralisation. La dotation de péréquation (Articles L. 3334-4 à L. 3334-7 CGCT) comprend la dotation de péréquation urbaine et la dotation de fonctionnement minimale.

⁴²⁹ Source : Circulaire NOR : IOCB1006625C, Dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements de métropole pour l'année 2010, Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, Paris, 18 mars 2010, p. 3.

⁴³⁰ V. Observatoire de la décentralisation, *Rapport d'information n° 316 sur la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI)*, Michel Mercier, Paris, Sénat, 2004-2005, p. 25 à 31.

⁴³¹ Source : DGCL, Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Il est à noter que l'article 126 de la loi de finances pour 2007 instaure une garantie de progression minimale des attributions de DFM, égale au taux de progression de la DGF. Cette disposition n'est pas reconduite en 2010 et les départements éligibles à la DFM bénéficient comme en 2009, d'une simple garantie de « non baisse » par rapport à la dotation perçue en 2009. En 2010, cette garantie bénéficie à 58 départements (contre 15 en 2009).

B. LES VOCATIONS PEREQUATRICES DES DGF COMMUNALES ET INTERCOMMUNALES

Comme pour les départements, la DGF des communes (1) est composée depuis son origine en 1979, d'une dotation péréquatrice⁴³². Au cours de sa sophistication et de l'amélioration de son efficacité, le législateur complète le dispositif des dotations étatiques par une péréquation en faveur des EPCI (2).

1. La sophistication de la péréquation de la DGF communale

De 1979 à 1985, la dotation de péréquation est répartie en deux fractions. La fraction « potentiel fiscal » est attribuée en fonction de l'écart du potentiel fiscal par habitant de la commune par rapport à la moyenne de son groupe⁴³³. La fraction « impôts sur les ménages » se situe en droite ligne de l'effort fiscal existant dans le cadre du VRTS (Versement Représentatif de la Taxe sur les Salaires) où il était attribué une part variable, croissant en fonction de la pression fiscale exercée par la collectivité sur les ménages (impôts fonciers et taxe d'habitation).

En outre, il existe au sein des concours particuliers, une dotation de fonctionnement minimale bénéficiant aux communes de moins de 2 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel moyen par habitant de l'ensemble des communes, ainsi que les communes de moins de 2 000 habitants dont le potentiel fiscal par hectare est

⁴³² Dans son état initial (telle qu'instituée par la loi du 3 janvier 1979, op. cit.), la DGF communale compte trois éléments : une dotation forfaitaire, une dotation de péréquation et des « concours particuliers » (au départ, les concours particuliers étaient au nombre de quatre : le minimum garanti par habitant, le versement supplémentaire pour accroissement de la population, la dotation particulière aux villes-centres et la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales, mais leur nombre n'a cessé de croître par la suite, ajoutant à la complexité du système, la dotation spéciale instituteurs (DSI), les permanents syndicaux...).

⁴³³ Les groupes sont formés en fonction de la population totale. Il existe 15 groupes.

inférieur au tiers du potentiel moyen par hectare de l'ensemble des communes de moins de 2 000 habitants. Cette dotation est répartie, pour un tiers, en tenant compte du nombre d'élèves domiciliés dans la commune et pour deux tiers, de la longueur de voirie communale. Ces deux éléments sont pondérés par l'insuffisance du potentiel fiscal par habitant.

La loi du 29 novembre 1985⁴³⁴ restructure la DGF et formule une nouvelle approche, plus complexe, de la dotation de péréquation en la scindant en deux. La fraction principale a pour objet de compenser l'inégalité de la richesse fiscale⁴³⁵. Elle est calculée à partir du potentiel et de l'effort fiscal de chaque commune. La seconde fraction prend en compte l'insuffisance de revenu des habitants⁴³⁶.

Cette même loi de 1985 instaure une dotation de compensation à laquelle la réforme de 1993⁴³⁷ met un terme. Elle s'apparente, par ses modalités de répartition, (à savoir 20 % proportionnellement au nombre d'élèves ; 20 % proportionnellement à la longueur de la voirie ; et 60 % en fonction de l'importance du parc des logements sociaux), à une dotation de péréquation à part entière.

A partir de 1994, un nouveau dispositif péréquisiteur est prévu au sein de la dotation d'aménagement avec la création de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et de la dotation de solidarité rurale dans des registres semblables à ceux que nous connaissons à la date de nos écrits.

La loi de finances pour 2004⁴³⁸ complète le dispositif par une dotation nationale de péréquation.

En 2010, la répartition des crédits destinés à la péréquation se présente comme suit pour les communes métropolitaines :

- dotation nationale de péréquation (DNP) : 675 millions d'euros (dont 525 millions au titre de la part principale et 150 millions pour la majoration) ;

⁴³⁴ Articles 2 à 30 de la loi du 29 novembre 1985, op. cit.

⁴³⁵ Cette fraction représente alors 30 % du montant total de la DGF.

⁴³⁶ Le revenu des habitants est apprécié en fonction du revenu imposable. Cette fraction représente 7,5 % du montant total de la DGF.

⁴³⁷ Loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

⁴³⁸ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 portant loi de finances pour 2004.

- dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) : 760 millions d'euros (dont 315 millions pour la fraction « bourgs-centres » et 445 millions au titre de la fraction « péréquation ») ;

- dotation de solidarité rurale (DSR) : 1 169 millions d'euros.

La DNP, qui s'est substituée au Fonds national de péréquation⁴³⁹, comprend deux parts : une part « principale » et une part « majoration »⁴⁴⁰. La part principale est attribuée aux communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 105 % du potentiel financier moyen par habitant des communes du même groupe et dont l'effort fiscal sur les ménages est supérieur à la moyenne de la strate. De nombreuses dérogations existent à ce principe et complexifient le système d'éligibilité⁴⁴¹.

La seconde part, dite « majoration », est attribuée aux communes de moins de 200 000 habitants, éligibles à la part principale et dont le potentiel fiscal de la taxe professionnelle par habitant est inférieur à 85 % du potentiel fiscal moyen de la strate. Pour la part principale, les communes perçoivent une attribution par habitant déterminée en proportion de l'écart relatif entre le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel financier par habitant de la commune.

La part majoration est répartie en proportion de la population et de l'écart relatif entre le potentiel financier moyen par habitant, calculé à partir de la seule fiscalité professionnelle, de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel financier par habitant de la commune, calculé à partir de la fiscalité professionnelle. Nous considérons, à l'instar de l'Association des Maires de France⁴⁴², que la notion de « potentiel

⁴³⁹ Il existe jusqu'en 2003 un fonds national de la taxe professionnelle ainsi qu'un fonds national de péréquation. Le premier est institué par la loi du 10 janvier 1980 (Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale) et a pour objectif de subventionner les communes à faible potentiel fiscal dont l'impôt sur les ménages est plus élevé que la moyenne (la loi du 6 février 1992 intègre à ce fonds une dotation de développement rural visant à aider les actions de développement en milieu rural). Le second (FNP) est créé par la loi du 4 février 1995 (loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) et a pour objet le renforcement des péréquations en faveur des communes les plus démunies.

⁴⁴⁰ Article L. 2334-14-1 CGCT.

⁴⁴¹ Les communes de plus de 9 999 habitants peuvent bénéficier de la part de la DNP si elles ont un potentiel financier par habitant inférieur de 15 % à la moyenne et si leur effort fiscal est supérieur à 90 % de la moyenne ; les communes qui remplissent la condition relative au potentiel financier mais dont l'effort fiscal n'est compris qu'entre 90 % et 100 % de l'effort fiscal moyen bénéficient d'une attribution réduite de 50 % ; l'évolution des crédits alloués aux communes de 200 000 habitants et plus, est gelée par le législateur.

⁴⁴² Mission Intercommunalité et Territoires, *La répartition 2007 de la dotation globale de fonctionnement*, Michaël Carrara et Alain Roby, Paris, Association des Maires de France, février 2007, p.13.

fiscal » apparaît plus juste dans la mesure où la dotation forfaitaire n'est pas retenue dans le calcul⁴⁴³.

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS)⁴⁴⁴ est attribuée à deux catégories de communes, les communes de plus de 9 999 habitants et les communes de 5 000 à 9 999 habitants, dont les règles d'éligibilité sont différentes. Les premières sont éligibles si elles appartiennent aux trois premiers quarts du classement des communes de leur groupe et les secondes, si elles sont classées, selon un indice synthétique identique, dans le premier dixième de leur groupe. L'indice synthétique est déterminé par le rapport entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier par habitant des communes de leur groupe ; le rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et celle des communes de leur strate ; le rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion constatée dans l'ensemble des communes de la même strate ; et enfin le rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de la strate et celui de la commune (calculé en prenant en compte la population). La dotation revenant à chaque commune éligible est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué. Ce produit est pondéré par l'effort fiscal dans la limite de 1,3 et par un coefficient variant uniformément de 2 à 0,5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles.

La dotation de solidarité rurale⁴⁴⁵ ne concerne que les communes de moins de 10 000 habitants et les chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants. La dotation se décompose en deux parts : la fraction « bourgs-centres » et la fraction « péréquation ». Les communes éligibles à la première fraction sont les chefs-lieux de canton et les communes représentant plus de 15 % de la population du canton, dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier des communes de ce groupe⁴⁴⁶. Elle

⁴⁴³ La différenciation faite par le législateur entre le potentiel fiscal et le potentiel financier des départements (changement de notion avec l'intégration des dotations dans le calcul du potentiel financier), confirme l'utilisation « exceptionnelle » de la notion de « potentiel financier » pour qualifier ce qui est normalement relatif au « potentiel fiscal ».

⁴⁴⁴ Articles L. 2334-15 à L. 2334-19 CGCT.

⁴⁴⁵ Articles L. 2334-20 à L. 2334-23 CGCT.

⁴⁴⁶ Là aussi, il existe des exceptions (exclusion des communes appartenant à une agglomération représentant au moins 10 % de la population du département ou comptant plus de 250 000 habitants...) et des régimes spécifiques concernant le cumul des dotations de péréquation (V. article 157-II de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 portant loi de finances rectificative pour 2006).

est répartie en fonction de la population (prise en compte dans la limite de 10 000 habitants), de l'écart entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel moyen des communes de moins de 10 000 habitants, de l'effort fiscal (dans la limite de 1,2) et d'un coefficient multiplicateur égal à 1,3 pour les communes situées en zones de revitalisation rurale.

La seconde fraction concerne les seules communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur à deux fois la moyenne du groupe. Elle est attribuée en fonction d'un indice synthétique constitué pour 30 % du potentiel financier, pour 30 % de la longueur de la voirie pour 30 % de la population âgée entre 3 et 16 ans et pour 10 % du potentiel financier « superficière ».

Pour finir, notons que la seconde composante de la DGF, la dotation « superficière », a des effets péréquateurs. Elle avantage les communes à faible densité de population. Les communes rurales profitent davantage d'une répartition au prorata des hectares qu'au prorata du nombre d'habitants. En règle générale, les communes rurales s'étendant sur de vastes domaines et ne concentrant qu'un faible nombre d'habitants ont des « ressources disponibles » peu élevées par rapport à leurs homologues. A ce titre, nous analysons les dotations « superficières » en tant que réelles dotations de péréquation, au contraire des dotations réparties au prorata de la population que nous assimilons à des dotations aux « effets péréquateurs latents ».

2. La péréquation de la DGF des EPCI

La dotation de péréquation représente 70 % de la dotation d'intercommunalité, ce qui, en volume, en fait la plus importante dotation de péréquation au sein d'une DGF (soit 1 778 millions d'euros en 2010). Elle est calculée en fonction de la population totale des communes regroupées, du potentiel fiscal de l'EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) et est pondérée, le cas échéant, par le coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI⁴⁴⁷.

⁴⁴⁷ Le coefficient d'intégration fiscale est égal au rapport entre les recettes provenant des quatre taxes directes locales, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance d'assainissement perçues par l'établissement public minorées des dépenses de transfert et les recettes provenant des quatre taxes directes locales, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance d'assainissement perçues par les communes regroupées et l'ensemble des EPCI sur le territoire de celles-ci.

La différence est ainsi tenue entre la dotation de péréquation et la dotation de base, répartie selon la population totale et le coefficient d'intégration. Seul le critère du potentiel fiscal s'ajoute pour la péréquation aux deux critères de la dotation de base. L'accent mis sur la péréquation en termes de volume financier (70 % de la dotation d'intercommunalité) est à tempérer par des modalités de répartition empruntées aux dotations forfaitaires (critère de la population) et le recours à un mode d'incitation financière critiquable (coefficient d'intégration fiscale)⁴⁴⁸, aux « effets péréquateurs latents », mais qui n'est pas le reflet de la richesse des groupements de communes.

La dotation est calculée comme suit :

Dotation de péréquation = Ecart relatif de potentiel fiscal x population DGF x coefficient d'intégration fiscale x valeur de point⁴⁴⁹

Le seul élément reflétant de la situation financière de l'EPCI [reflet partiel uniquement fondé sur une partie des recettes du groupement sans prendre en considération les charges et besoins de l'EPCI]⁴⁵⁰ a des effets sur un tiers de la dotation au même titre que la population ou le coefficient d'intégration fiscale.

Ainsi, la volonté péréquatrice affichée par le législateur repose sur moins d'un quart de la dotation d'intercommunalité (70 % [part de la dotation de péréquation à l'intérieur de la dotation d'intercommunalité] x 33,33 % [part du critère de richesse dans le calcul de la dotation] = 23,33 %), soit 415 millions d'euros en 2010 ; et la part forfaitaire plus des trois quarts, soit 1 363 millions d'euros. Si nous ne préjugeons pas de la pertinence d'allouer cette part de crédits à la péréquation, la distinction affichée entre la dotation de base et la dotation de péréquation n'est pas appréhendable en l'état et floue la réalité de l'effort péréquisiteur entrepris.

⁴⁴⁸ V. infra, nos développements sur les critères utilisés dans les péréquations.

⁴⁴⁹ La valeur du point est fixée à 35,696359 euros en 2010.

⁴⁵⁰ V. supra, nos développements sur le calcul de la richesse des collectivités à partir de ces ressources disponibles.

SECTION II.

LE DEVELOPPEMENT D'UNE PEREQUATION FISCALE : UN RAPPROCHEMENT VERS LE SYSTEME ALLEMAND

La péréquation horizontale est le pilier du fédéralisme fiscal allemand. Elle représente l'une des péréquations les plus égalisatrices au monde⁴⁵¹. Souvent citée en exemple, parfois en contre-exemple, ses avantages et ses inconvénients suscitent l'intérêt des doctrines nord-américaines et européennes (§ 1). Par la réforme issue des lois de finances pour 2010 et 2011⁴⁵², le législateur français affiche sa volonté d'inscrire la péréquation fiscale horizontale au centre de la réduction des inégalités entre collectivités (§ 2).

§ 1. LE PARTAGE DES IMPOTS ET LES MECANISMES D'EGALISATION DES RECETTES FISCALES : PILIER DU FEDERALISME ALLEMAND

La répartition des recettes fiscales allemandes s'appuie sur un système mixte qui conjugue impôts propres (*Trennsystem*)⁴⁵³ et impôts partagés entre les différents niveaux de pouvoir (*Verbundsystem*)⁴⁵⁴.

Les impôts propres représentent, en volume, moins d'un tiers des impôts perçus en Allemagne. L'Etat fédéral perçoit la plupart des impôts sur la consommation (*Verbrauchssteuer*), l'impôt sur les hydrocarbures (*Mineralölsteuer*), l'impôt sur le tabac (*Tabaksteuer*), l'impôt sur les alcools forts (*Branntweinsteuer*), l'impôt sur les assurances (*Versicherungsteuer*), l'impôt sur l'électricité (*Stromsteuer*). Les Länder bénéficient de l'impôt sur les véhicules à moteur (*Kraftfahrzeugsteuer*), l'impôt sur les mutations foncières (*Gründerwerbsteuer*), l'impôt sur les successions (*Erbschaftsteuer*), l'impôt sur les courses et les loteries (*Rennwett und Lotteriesteuer*), l'impôt sur la bière (*Biersteuer*).

⁴⁵¹ Les Etats nordiques disposent de péréquations aussi fortes, au niveau de l'égalisation des ressources locales, que le modèle allemand.

⁴⁵² Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010.

⁴⁵³ Article 106, alinéas 1 et 2 de la Loi Fondamentale. Pour plus de précisions, v. GUIHÉRY Laurent, *Fédéralisme fiscal et redistribution : fondements et enseignements du fédéralisme allemand*, Thèse doct. : sciences économiques, Université Lumière Lyon II, 1997, 464 p.

⁴⁵⁴ Article 106, alinéa 3, Loi fondamentale.

Les communes disposent de peu d'impôts propres. L'impôt foncier (*Grundsteuer*) est leur principale source de revenu propre.

Les principaux impôts, qui représentent plus des deux tiers du total des impôts perçus en Allemagne prennent la forme d'impôts partagés entre l'Etat fédéral et les autres niveaux de collectivités. L'impôt sur le revenu (*Einkommensteuer*)⁴⁵⁵ et la TVA (*Umsatzsteuer*) sont partagés entre l'Etat fédéral, les Länder et les communes tandis que l'impôt sur les sociétés (*Körperschaftsteuer*) ne concerne que l'Etat fédéral et les Länder⁴⁵⁶. Les répartitions de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu sont dirigées par le concept de la localisation et se font, par principe, au prorata du produit collecté dans les différentes collectivités concernées⁴⁵⁷ [l'article 107 de la Loi Fondamentale organise ensuite les corrections de ces répartitions]. Il est effectué un partage du produit global selon une clef de répartition propre à chaque impôt. Contrairement à la pratique des impôts propres additionnels où chaque niveau de collectivités locales applique son propre taux d'imposition à une même assiette fiscale, le « levier fiscal local » n'existe pas dans le partage de ces impôts.

Les répartitions des recettes intègrent des mécanismes de redistribution au niveau des Länder et des communes⁴⁵⁸. La péréquation interrégionale constituant l'un des édifices les plus achevés de la solidarité fiscale, nous nous sommes concentrés sur celui-ci. Laurent Guihéry⁴⁵⁹ distingue trois niveaux de péréquation, instaurés par la grande réforme de 1969 au profit des Länder. Ils expriment la force « coopérative »⁴⁶⁰ et « solidaire »⁴⁶¹ que revêt le fédéralisme allemand.

Le premier niveau, la péréquation « primaire » s'effectue par le partage de la TVA (A), le second niveau prend la forme d'une péréquation horizontale à partir du potentiel fiscal

⁴⁵⁵ L'impôt sur le revenu se subdivise en pratique en impôt sur les salaires (*Lohnsteuer*) et en impôt sur les intérêts (*Zinsabschlag*).

⁴⁵⁶ Il est à noter que l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la TVA sont les trois sources de recettes les plus importantes du budget de l'Etat.

⁴⁵⁷ Pour l'impôt sur les sociétés, il s'agit du lieu d'implantation de l'établissement ; et pour l'impôt sur le revenu, il s'agit du lieu de la résidence principale.

⁴⁵⁸ La péréquation communale est désignée par le terme *Gemeindefinanzausgleich* qui se traduit par « péréquation financière locale ».

⁴⁵⁹ GUIHÉRY Laurent, « Fédéralisme fiscal en Allemagne : quelle réforme de la péréquation financière allemande ? », *Economie Publique*, n°8-2001/2, p. 1 à 34.

⁴⁶⁰ SPAHN Paul Bernd, *Le maintien de l'équilibre fiscal dans une fédération : L'Allemagne*, Francfort, août 2001, 21 p., consultée le 19 novembre 2010 sur : <http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/fr/pdf/spahn.pdf>.

⁴⁶¹ GUIHÉRY Laurent, *Fédéralisme fiscal et redistribution : fondements et enseignements du fédéralisme allemand*, Thèse doct. : sciences économiques, Université Lumière Lyon II, 1997, 464 p.

des Länder sans intervention du Bund (B) [*Länderfinanzausgleich in engeren Sinne* - péréquation financière au sens strict] et le dernier, moins déterminant et plus spécifique, s'assimile à des subventions particulières du Bund aux Länder (*Ergänzungszuweisungen des Bundes* - subventions non affectées du Bund - péréquation financière verticale).

A. LA PEREQUATION PRIMAIRE : SOCLE DU SYSTEME REDISTRIBUTIF

Le partage de la TVA sert de base au système redistributif. Un quart du produit de la TVA revenant aux Länder est attribué à la « péréquation primaire ».

La répartition du produit de la TVA n'est pas fixée dans la Loi fondamentale mais fait l'objet d'une loi fédérale qui requiert l'approbation du Bundestrat⁴⁶². Elle peut être régulièrement modifiée, mais elle est toujours durement négociée⁴⁶³. Les révisions doivent respecter l'article 106-III de la Loi fondamentale qui impose que « les besoins financiers de la Fédération et des Länder doivent être ajustés entre eux de telle sorte qu'une juste péréquation soit obtenue ».

Le produit de cet impôt est réparti, dans un premier temps, entre le Bund et les Länder en fonction d'une clé de répartition révisable, qui s'est réduite pour la fédération de 20 % depuis 1995⁴⁶⁴. Elle est actuellement de 50,5 % pour le Bund et 49,5 % pour les Länder. Après avoir réparti, entre les Länder, 75 % du produit de l'impôt au prorata du nombre d'habitants, les 25 % restants, sont utilisés à des fins redistributives en faveur des Länder les plus pauvres (mécanisme dit des « parts complémentaires de TVA » - *Ergänzungsanteile*). Les Länder bénéficient d'attributions supplémentaires d'impôts, lorsqu'ils sont dans une situation financière désavantageuse, lorsque les recettes par habitant, au titre des impôts propres des Länder et au titre des impôts sur le revenu et sur les sociétés, sont inférieures à 92 % de la moyenne de l'ensemble des Länder⁴⁶⁵. Il est prévu que cette distribution permette de ramener les Länder « pauvres » à une capacité fiscale égale à 92 % de la capacité financière de la moyenne fédérale⁴⁶⁶. Les effets de

⁴⁶² Article 105 III Loi fondamentale : « Les lois fiscales relatives aux impôts dont tout ou partie du produit revient aux Länder ou aux communes (ou groupements de communes) requièrent l'approbation du Bundesrat ».

⁴⁶³ MARCOU G., KIRSTENMACHER H., CLEV H-G., *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, DATAR, La documentation française, 1994, p. 185 à 227.

⁴⁶⁴ 70 % en 1995 et 50,5 % depuis 2000.

⁴⁶⁵ Article 104-I-4 de la Loi fondamentale.

⁴⁶⁶ Cet objectif est inscrit dans la Loi fondamentale.

redistribution du partage de la TVA sont très importants et souvent sous-estimés. Paul Bernd Spahn⁴⁶⁷ souligne qu'en 1999, le potentiel fiscal des nouveaux Etats de l'Est⁴⁶⁸, équivaut à 43,8 % de la moyenne nationale par habitant avant la répartition de la TVA et atteint un niveau de 84,6 % de la moyenne nationale après inclusion des recettes de la TVA⁴⁶⁹. Cela implique que les Etats de l'Est obtiennent à peu près deux fois plus de recettes de la TVA par habitant que leurs homologues de l'Ouest⁴⁷⁰.

B. LES MECANISMES D'EGALISATION DES RECETTES FISCALES

Le second niveau du système redistributif allemand : la péréquation horizontale des ressources sans intervention du Bund, influence le législateur français, dans un premier temps, avec l'instauration du fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR), incorporé par la suite dans les dotations globales de fonctionnement, et de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) avant la réforme de 2004⁴⁷¹, puis lors de la réforme de 2010-2011 et la création des fonds de péréquation de la CVAE et des fonds d'égalisation des recettes communales.

La péréquation horizontale entre Länder représente le second niveau du système redistributif allemand. Le *Länderfianzausgleich* (mécanisme dit de « compensation financière entre Länder ») a pour objectif d'égaliser les capacités fiscales effectives des Länder, sans intervention du gouvernement central. Il consiste à attribuer des recettes supplémentaires aux Länder pauvres par prélèvement sur les Länder riches. Environ 7 milliards d'euros sont ainsi déplacés chaque année. Cinq des seize Länder sont traditionnellement contributeurs⁴⁷².

⁴⁶⁷ SPAHN Paul Bernd, *Le maintien de l'équilibre fiscal dans une fédération : L'Allemagne*, Francfort, août 2001, 21 p., consultée le 19 novembre 2010 sur : <http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/fr/pdf/spahn.pdf>.

⁴⁶⁸ Sans Berlin.

⁴⁶⁹ Source : BverfG (1999).

⁴⁷⁰ Ibid.

⁴⁷¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁴⁷² En 2004, sont contributeurs : Bavière : 2,3 Mds€ ; Bade-Wurtemberg : 2,1 Mds€ ; Hesse : 1,5 Mds€ ; Hambourg : 0,6 Md€ ; Rhénanie du Nord-Westphalie : 0,2 Md€. Les onze autres Länder sont bénéficiaires pour des sommes allant de 0,1 Md€ (Schleswig- Holstein) à 2,7 Mds€ (Berlin).

Il est calculé, dans un premier temps, les ressources fiscales *per capita* des Länder à partir de leurs recettes fiscales et d'une partie des recettes fiscales des communes (64 % depuis le 1^{er} janvier 2005)⁴⁷³. Il est ensuite déterminé les ressources *per capita* moyennes de l'ensemble des Länder. La somme de toutes les recettes fiscales des Länder (et d'une partie des communes) est divisée par la population totale de tous les Länder. Enfin, le rapport entre les recettes fiscales *per capita* du Land et les recettes fiscales *per capita* moyennes permet d'obtenir une comparaison entre la capacité fiscale (potentiel fiscal) du Land et celle de l'ensemble des Länder. Le résultat est exprimé en pourcentage. Lorsqu'il est supérieur à 100 %, le Land a un potentiel supérieur à la moyenne nationale (Land « contributeur »), et inversement lorsqu'il est inférieur à 100 %, le Land dispose d'un potentiel fiscal moins élevé que la moyenne nationale, ce qui fait de lui un Land « bénéficiaire ».

$$\text{Recettes fiscales du Land} / \text{Population du Land} =$$

$$\text{Recette fiscale } per \text{ capita} \text{ du Land}$$

$$\text{Recettes fiscales de l'ensemble des Länder} / \text{Population totale des Länder} =$$

$$\text{Recette fiscale } per \text{ capita} \text{ moyenne}$$

$$\text{Recette fiscale } per \text{ capita} \text{ du Land} / \text{Recette fiscale } per \text{ capita} \text{ moyenne} =$$

$$\text{Capacité fiscale du Land par rapport à l'ensemble des Länder}$$

$$(\text{exprimée en pourcentage})$$

Des calculs identiques sont établis en France pour comparer le potentiel fiscal d'une collectivité au potentiel moyen de sa strate. Tel est le cas pour la dotation nationale de péréquation communale, la dotation de solidarité rurale, la dotation d'intercommunalité, la dotation de péréquation urbaine, le fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la dotation de péréquation régionale...

⁴⁷³ A noter que la population prise en compte dans les différents calculs est, dans le cas des villes-Etats (Berlin, Brême, Hambourg), majorée fictivement par l'affectation d'un coefficient de pondération de 135 %. De même, les recettes fiscales réelles de chaque Land sont, dans le cas des Länder disposant de ports maritimes (Hambourg, Brême, Basse Saxe, Mecklenbourg-Poméranie occidentale), réduites à hauteur d'un forfait représentatif des charges portuaires.

Un taux de transfert est appliqué sur la part des recettes fiscales « manquantes » (pour un Land bénéficiaire) ou « supplémentaires » (pour un Land contributeur) en fonction du seuil de péréquation moyen⁴⁷⁴.

Un taux de 80 % des recettes est appliqué aux contributeurs situés au-dessus de 110 %. Pour ceux compris entre 101 % et 110 %, un taux de 66 % s'applique. Entre 100 et 101 %, un nouveau taux de 15 % est appliqué. Pour les Länder les plus pauvres dont la capacité fiscale effective est inférieure à la capacité fiscale désirée, c'est-à-dire ceux qui sont encore situés en dessous de 92 % de la *Ausgleichsmesszahl*⁴⁷⁵, la péréquation est totale jusqu'à ce seuil⁴⁷⁶. Pour ceux compris entre 92 % et 100 % un taux de 37,5 % est appliqué. La somme des contributions et des dotations est nulle.

Au terme du processus, il n'existe pas d'égalisation complète : le système « fraternel » assure aux Länder les plus pauvres un socle de 95 % de la moyenne fédérale des ressources fiscales *per capita*⁴⁷⁷.

Enfin, la péréquation verticale, prévue par l'alinéa 2 de l'article 107 de la Loi fondamentale, prend la forme de subventions « destinées à couvrir à titre complémentaire les besoins financiers généraux » des Länder qui sont déjà bénéficiaires de la redistribution horizontale.

Un premier « acte de Solidarité », signé en 1993 et appliqué à partir de 1995, décline ces transferts en cinq dotations en les affectant précisément (dont une dotation visant à compenser 90 % de la capacité déficitaire après péréquation et une compensation pour les coûts plus que proportionnels de la « gestion publique » des neuf petits Länder⁴⁷⁸).

⁴⁷⁴ Le seuil de péréquation moyen correspond à un taux de 100 %.

⁴⁷⁵ Le terme *Ausgleichsmesszahl* fait référence à la moyenne fédérale qui sert de mesure aux règles de péréquation.

⁴⁷⁶ Pour rappel, la « péréquation primaire » lors du partage de la TVA a pour objectif d'assurer une capacité fiscale de 92 % de la moyenne générale à tous les Länder. La redistribution horizontale « ramène » les Länder, pour lequel l'objectif de péréquation primaire n'a pas été atteint, au seuil de 92 %. Ces Länder bénéficient aussi du taux transfert de 37,5 % appliqué aux ressources comprises entre 92 % et 100 %.

⁴⁷⁷ Les Länder dont les ressources se situant en-deçà de 92 % perçoivent les crédits pour relever leur recettes à 92 % de la moyenne puis 37,5 % des ressources des ressources leur manquant pour posséder la capacité fiscale moyenne de l'ensemble des Länder [$92 \% + (100 \% - 92 \%) \times 37,5 \% = 95 \%$].

⁴⁷⁸ Les autres dotations sont les suivantes : une dotation destinée à compléter la capacité financière insuffisante des collectivités locales des nouveaux Länder, une dotation de transition dégressive pour les anciens Länder bénéficiaires jusqu'en 1994 de versements de péréquation et une dotation pour Brême et la Sarre, dont les situations budgétaires sont considérées alors comme catastrophiques par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

En 2001, un « Pacte de Solidarité II » est négocié. En vertu de celui-ci, les länder de l'Est reçoivent des subventions fédérales spéciales pour un montant s'élevant à 159 milliards d'euros versés de manière dégressive jusqu'en 2019, et ce, afin de leur permettre de relever les défis posés par la réunification.

A ce « Pacte de Solidarité II » s'ajoutent des aides complémentaires pour les investissements dans les nouveaux Länder.

§ 2. LA REFORME FISCALE DES LOIS DE FINANCES POUR 2010 ET 2011

La création des fonds de la cotisation sur la valeur ajoutée pour les départements et les régions (A) et du fonds national des recettes fiscales pour les communes et leurs groupements constitue l'élément clé de la réorientation du législateur vers une péréquation fiscale horizontale, à l'échelle nationale. Cette nouvelle volonté péréquatrice est marquée, en outre, par le maintien des fonds de péréquation des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière, de fonds franciliens spécifiques et la création du fonds départemental des droits de mutation à titre onéreux (B).

A. LA REORIENTATION VERS UNE PEREQUATION HORIZONTALE FISCALE SAISIE A L'OCCASION DE LA REFORME DE LA FISCALITE

Entre la loi du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle⁴⁷⁹ et la loi de finances pour 2010⁴⁸⁰, ce ne sont pas moins de 73 réformes de la taxe professionnelle qui sont votées par les parlementaires⁴⁸¹. C'est dire si sa suppression

⁴⁷⁹ Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.

⁴⁸⁰ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010.

⁴⁸¹ Parmi les plus significatives : loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale (institution de la cotisation minimum, institution du fonds national de péréquation, modification des exonérations, plafond de la valeur ajoutée...); loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (exonérations totales dans les zones de revitalisation rurale et les zones de redynamisation urbaine) loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 (suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle); loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (création de la taxe professionnelle unique); loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 (dégrèvement au titre des investissements nouveaux et plafonnement réel à 3,5 % de la valeur ajoutée pour toutes les entreprises) – Pour plus de précisions : V. Commission de réforme de la taxe professionnelle, *Rapport au Premier Ministre*, Olivier Fouquet (prés.), Paris, La documentation française, 2004, 111 p.

est une réforme « difficile »⁴⁸² et « sous pression »⁴⁸³. Pendant l'examen du projet de réforme, François Fillon déclare devant les Maires de France qu'abandonner la suppression de la taxe professionnelle serait une faute historique : « Maintenir en temps normal une telle imposition était déjà un contresens économique. Mais maintenir une telle imposition dans le contexte de la mondialisation et de la crise actuelle serait une faute historique »⁴⁸⁴. Chacun semble avoir une vision de l'histoire différente comme en témoignent les propos tenus par Jean-Noël Guérini quelques mois auparavant : « La taxe professionnelle joue un grand rôle dans l'investissement et à titre personnel, j'estime que ça serait une erreur historique de la supprimer, une catastrophe même pour l'économie déjà durement touchée par la crise »⁴⁸⁵.

La fiscalité locale « économique » est au centre de toutes les attentions car elle présente deux enjeux majeurs⁴⁸⁶. L'un pour les redevables de la taxe, les entreprises, et l'autre pour les bénéficiaires des produits de la taxe, les collectivités. Les travaux parlementaires insistent sur l'opportunité de « redéfinir et refonder les politiques de péréquation »⁴⁸⁷ avec la modification substantielle de la structure des recettes des collectivités territoriales. Force est de constater que l'opportunité n'est pas saisie. Les lois de finances pour 2010 et 2011⁴⁸⁸ sont riches de conséquences en termes d'inégalités et d'enseignements juridiques. Elles modifient la répartition des bases locales d'imposition et créent de nouveaux mécanismes financiers de solidarité verticale (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) et horizontale (fonds nationaux de garantie individuelle des ressources et fonds de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises).

Avant cette réforme, le législateur s'inspire, à deux reprises, de la conception germanique (second niveau de la péréquation allemande), en créant le fonds de correction

⁴⁸² V. DORIVAL Camille, « Collectivités, la réforme délicate », *Alternatives économiques*, n° 284, 1^{er} octobre 2009 ; VENZAL Martin, « La suppression difficile de la taxe professionnelle », *La Dépêche*, 7 février 2009.

⁴⁸³ V. Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 579 sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle*, Jean Arthuis, Paris, Sénat, 2008-2009, p. 7 à 14.

⁴⁸⁴ Discours du Premier Ministre, FILLON François, 92e Congrès des Maires et des Présidents de Communautés de France, Porte de Versailles, 17 novembre 2009.

⁴⁸⁵ V. La Provence, « Guérini : ce serait une erreur historique de supprimer la taxe professionnelle », *La Provence.com*, 8 février 2009. Disponible sur : <http://www.laprovence.com/actu/guerini-ce-serait-une-erreur-historique-de-supprimer-la-taxe-professionnelle> (page consultée le 15 février 2009).

⁴⁸⁶ V. Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport n° 1859 relatif aux relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales*, Jean-Pierre Balligand et Marc Laffineur, Paris, Assemblée nationale, 2009, 96 p.

⁴⁸⁷ *Rapport d'information n° 579*, op.cit., p. 24 à 25.

⁴⁸⁸ Loi n° 2010-1657 du 19 décembre 2010 portant loi de finances pour 2011.

des déséquilibres régionaux (FCDR) et la dotation de fonctionnement minimale (DFM) pour égaliser les recettes fiscales des régions et des départements. Cette fois, le législateur instaure des péréquations d'un genre nouveau (2) en mélangeant les pratiques des partages d'impôts et des modalités des mécanismes d'égalisation des recettes fiscales, sur la base d'une fiscalité locale nouvelle (1).

1. Une nouvelle fiscalité locale

La loi de finances pour 2010 est marquée du sceau de la réforme du système de financement des collectivités territoriales. Cette réforme, inscrite aux articles 2, 3, et 76 à 78, se traduit notamment, après une année 2010 de transition, par la disparition de la taxe professionnelle et son remplacement par une contribution économique territoriale (CET), composée de deux impositions, la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

La CFE correspond à l'ancienne part foncière de la taxe professionnelle. Elle est assise sur la valeur locative des biens passibles de la taxe foncière. Cette valeur locative reste déterminée dans les mêmes conditions que la part foncière de la taxe professionnelle.

La CVAE représente les deux tiers de l'imposition économique locale. Elle est calculée sur la valeur ajoutée de l'entreprise, à un taux fonction du chiffre d'affaires de celle-ci. Son taux augmente progressivement de 0 à 1,5 % de la valeur ajoutée pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 500 000 euros et 50 millions d'euros. Ce taux est égal à 1,5 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions d'euros.

En outre, la répartition des recettes de la taxe d'habitation et des taxes foncières est modifiée. Une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux est instaurée et la taxe sur les surfaces commerciales est transférée au secteur communal. La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et les fonds de garantie individuelle des ressources assurent aux collectivités la compensation des pertes de recettes dues à la réforme. Ces deux mécanismes aboutissent à de nouvelles inégalités, auxquelles s'ajoutent à compter de 2011, les disparités du dynamisme de la nouvelle fiscalité. Par anticipation de ces dernières, le législateur développe de nouvelles péréquations horizontales tout en assurant la continuité des dispositifs existants, malgré une prise de conscience parlementaire du besoin de simplifier la péréquation.

A compter du 1^{er} janvier 2011, outre la suppression de la taxe professionnelle et l'institution de la contribution économique territoriale, l'ensemble de la fiscalité locale directe, et des taxes assimilées, est revu.

Les communes (et leurs groupements) perçoivent désormais, en plus de la taxe d'habitation, des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et diverses taxes⁴⁸⁹, 26,5 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la cotisation foncière des entreprises, une partie des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)⁴⁹⁰, la taxe sur les surfaces commerciales (transfert de l'Etat)⁴⁹¹ et la taxe additionnelle sur les propriétés non bâties⁴⁹².

Les départements se voient retirer toute recette liée à la taxe d'habitation et conservent uniquement, parmi les « quatre vieilles », leurs recettes issues des propriétés bâties, auxquelles s'ajoutent une partie des composantes de l'IFER⁴⁹³, 48,5 % de la CVAE et la totalité de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance⁴⁹⁴.

Les régions ne perçoivent plus aucune recette des « quatre vieilles ». Elles reçoivent 25 % de la CVAE et la totalité des composantes de l'IFER sur le matériel ferroviaire roulant utilisé pour le transport de voyageurs et sur les répartiteurs principaux téléphoniques.

Après une année de transition, en 2010, les collectivités territoriales bénéficient de nouveaux impôts, de nouvelles dotations et péréquations.

Comme nous l'avons abordé, l'année 2010 représente néanmoins un enjeu majeur car les futures dotations de compensation et les fonds nationaux de garantie sont assis sur les valeurs (impositions, compensations, bases d'imposition...) de cette année de « référence »

⁴⁸⁹ Redevance des mines, imposition forfaitaire sur les pylônes, taxes d'enlèvements des ordures ménagères, taxes sur les friches commerciales, taxe de balayage... (V. art. L. 1379 CGCT).

⁴⁹⁰ Article 1519 CGI : la moitié de l'IFER sur les hydroliennes, les centrales électriques et les installations photovoltaïques et hydrauliques, deux tiers de l'IFER sur les antennes relais, 30 % ou la totalité de l'IFER sur les éoliennes terrestres (selon qu'il existe ou non un EPCI à fiscalité propre) et la totalité de l'IFER sur les transformateurs électriques.

⁴⁹¹ Taxe perçue par l'Etat avant l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2010, op. cit.

⁴⁹² Article 1519 I CGI.

⁴⁹³ La moitié de l'IFER sur les hydroliennes, les centrales électriques et les installations photovoltaïques et hydrauliques, un tiers de l'IFER sur les antennes relais et 70 % de l'IFER sur les éoliennes terrestres (lorsqu'elles sont implantées dans une commune hors EPCI).

⁴⁹⁴ Il s'agit du transfert du solde de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance. Un premier transfert partiel est effectué lors de l'Acte II de la décentralisation.

et intègre dans leur calcul le montant de cette compensation « relais » attribuée aux collectivités⁴⁹⁵.

A partir de 2011, le dynamisme de la contribution économique territoriale est la clef de l'évolution des inégalités territoriales. Interviewer en janvier 2011 sur le sujet, Philippe Laurent, Maire de Sceaux et expert en finances locales, exprime son inquiétude, faute de visibilité suffisante pour tirer un bilan de la suppression de la taxe professionnelle, à travers trois questions : « L'assiette des recettes de remplacement sera-t-elle suffisamment dynamique dans les années qui viennent ? Comment les collectivités pourront-elles supporter la réduction de leur autonomie fiscale [...] ? A quel point les inégalités territoriales seront-elles accentuées par la réforme ? »⁴⁹⁶. Nous retrouvons deux grandes préoccupations des élus locaux que nous abordons longuement autour de nos recherches (les ressources minimums et l'autonomie fiscale) et l'incertitude sur l'avenir des inégalités fiscales et leur résultat imprévisible. En effet, les études se sont concentrées sur les compensations à la date de la réforme ou les objectifs péréquateurs, et à ce jour, aucune prévision sur le dynamisme des inégalités provoquées par la nouvelle fiscalité professionnelle n'a été réalisée.

Une première certitude : le dynamisme d'une cotisation sur la valeur ajoutée dépend de la conjoncture économique [ce qui peut fragiliser les budgets locaux en période de crise]. Une seconde certitude : le dynamisme des inégalités s'additionnera aux fortes inégalités gelées par la réforme fiscale.

⁴⁹⁵ En 2009, l'ensemble consolidé des impositions levées au titre de la taxe professionnelle devrait s'élever à un montant total de 36,8 milliards d'euros. Les collectivités territoriales seront les principales bénéficiaires à hauteur de 29 milliards d'euros, l'Etat devant percevoir 6 milliards d'euros au titre de la cotisation minimale de taxe professionnelle et des frais de recouvrement et les organismes consulaires, 1,4 milliard d'euros. Au total, les pertes nettes de ressources attendues pour les collectivités territoriales sont estimées à 22,2 milliards d'euros dont près de 12 milliards étaient prises en charge par l'Etat comme dégrèvements accordés au titre des allègements institués par voie législative. C'est au regard du montant et du dynamisme de leur produit, et de leur sensibilité à la conjoncture, que seront appréciées les ressources de compensation proposées aux collectivités territoriales. Une majorité d'élus locaux souhaite disposer de recettes évolutives en lien avec les compétences exercées et continuer de bénéficier de marges de manœuvre leur permettant d'ajuster leurs recettes, par la fixation soit des taux soit de l'assiette.

⁴⁹⁶ BLOUET Antoine (propos recueillis par), « Les inégalités entre communes vont s'accroître », *Maires de France*, janvier 2011, p. 16 et 17.

2. La péréquation du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée réformée dès sa création

La loi de finances pour 2010 prévoit la création de quatre fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), deux pour les régions et deux pour les départements avec des principes de fonctionnement identiques pour ces deux catégories de collectivités et des modalités plus personnalisées.

Ce double mécanisme est composé d'une répartition d'une partie du « flux » du produit de la cotisation (dit « micro » car lié à la situation particulière de chaque collectivité territoriale), et d'une répartition d'une partie du « stock » du produit de la cotisation (dit « macro » car applicable dans des conditions identiques sur l'ensemble du territoire).

L'article 1648 AA du code général des impôts⁴⁹⁷ encadre le fonctionnement du fonds régional et du fonds départemental de la CVAE destinés à répartir une fraction de l'augmentation des ressources. Une année de progression de la CVAE au-delà de l'année de transition en 2010, étant nécessaire pour « amorcer » le fonctionnement des fonds.

Prévus à compter de 2012, ces fonds sont alimentés par une partie de la progression d'une année sur l'autre du produit de la CVAE.

En complément de cette péréquation « de flux » (ou micro »), l'article 1648 AB du même code organise deux fonds « de stock » (ou « macro »), les fonds régionaux et départementaux destinés à répartir une fraction du produit annuel des ressources de la CVAE. Ils sont alimentés, chaque année, par un prélèvement égal à 25 % des recettes de la CVAE perçues la même année par les régions et les départements. Leur entrée en vigueur s'est faite le 1^{er} janvier 2011.

Les fonds de péréquation, qu'ils soient « de stock » ou « de flux », s'assimilent à un réel partage d'impôt. L'intensité péréquatrice varie selon les modalités. La péréquation assise sur le dynamisme des bases de la CVAE est plus favorable aux collectivités dites « pauvres » car le législateur procède par une démarche en trois temps (contribution – éligibilité – répartition), qu'il utilise notamment pour les péréquations horizontales, tels que les anciens fonds de solidarité pour la région Île-de-France et fonds de correction des déséquilibres régionaux.

⁴⁹⁷ « Fonds national de garantie individuelle des ressources départementales » et « Fonds national de garantie individuelle des ressources régionales » créés par les paragraphes I des 2.2 et 2.3 de l'article 78 de la loi déferée.

Dans un premier temps, il est procédé au calcul des prélèvements des collectivités « contributrices » au fonds. Pour ce faire, il est établi le rapport entre le produit total de la cotisation perçue au titre de l'exercice précédent et celui perçu au titre de l'année 2010 ; ensuite il est calculé pour chaque collectivité territoriale [région ou département], la différence entre le produit perçu l'année considérée et le produit perçu en 2011, ce dernier étant multiplié par le rapport précité représentatif de la progression de la CVAE entre l'année précédant l'année considérée et 2010 ; chacun des produits de la différence est lui-même, selon le cas, minoré du prélèvement opéré au bénéfice des fonds chargés de compenser, pour chaque région ou chaque département, les conséquences financières de la réforme de la fiscalité locale, ou bien majoré des reversements opérés par ces fonds ; enfin, il est fixé le montant du prélèvement, égal à la moitié de la différence calculée selon les modalités décrites. Ce prélèvement est soumis à une double condition cumulative : il n'est dû que lorsque, pour la collectivité territoriale considérée, ladite différence est positive, c'est-à-dire lorsque cette collectivité territoriale enregistre une hausse du produit de la CVAE perçue ; et il n'est dû que par certaines collectivités : les régions ayant un potentiel fiscal⁴⁹⁸ par habitant supérieur à la moyenne et les départements ayant un potentiel financier par habitant supérieur à la moyenne⁴⁹⁹.

Les collectivités « éligibles » sont les régions dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne et les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne.

Les ressources des fonds sont réparties entre les collectivités au prorata du produit de l'écart à cette moyenne du potentiel par la population de la collectivité.

La péréquation « de stock » est moins défavorable aux collectivités dites « riches ». D'une part, la contribution est proportionnelle, pour toutes les collectivités au produit de la CVAE (25 %) et d'autre part, la répartition des ressources du fonds concerne l'ensemble des collectivités (aucun critère d'éligibilité). Trois séries de critères sont utilisées, chacun pour un tiers du montant redistribué :

⁴⁹⁸ Le potentiel fiscal est un indicateur utilisé pour comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités territoriales les unes par rapport aux autres. Il est obtenu en appliquant aux bases d'imposition aux taxes directes locales les taux moyens nationaux d'imposition à chacune de ces taxes. Les taux moyens nationaux sont obtenus en rapportant le produit de la taxe aux bases nettes correspondantes. V. supra.

⁴⁹⁹ Le potentiel financier est égal, depuis 2004, à la somme du potentiel fiscal et des recettes permanentes des collectivités territoriales.

– entre les régions, la répartition se fait au prorata de leur population, au prorata de leur effectif de lycéens et stagiaires de la formation professionnelle, au prorata de leur superficie dans la limite du double du rapport entre leur population respective et la densité de population moyenne de l'ensemble des régions ;

– entre les départements, la répartition se fait au prorata de leur population, au prorata du nombre de bénéficiaires des minima sociaux et de l'allocation personnalisée d'autonomie, au prorata de la longueur de la voirie départementale.

Pour la première fois dans une péréquation nationale, le législateur retient uniquement des données liées aux charges et besoins des collectivités pour asseoir la redistribution des crédits. L'absence de ces critères dans la péréquation de « flux » justifie ce choix.

Le dispositif n'est pas maintenu par la loi de finances pour 2011⁵⁰⁰. Le législateur, empreint d'hésitations récurrentes, fusionne, à compter de 2012, les deux fonds départementaux et les deux fonds régionaux.

Les régions et les départements, sont désormais contributeurs à leurs fonds respectifs si les différences suivantes sont positives :

- d'une part, la différence entre le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises reçu l'année précédente et le produit de cette même cotisation reçu en 2011, multiplié par le rapport entre le produit total de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises au titre de l'exercice précédent et celui de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises au titre de 2010 ;

- et d'autre part, si la différence entre son potentiel financier par habitant et le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des collectivités de même catégorie.

Le prélèvement est égal à la moitié de la première différence mentionnée ci-dessus dans la limite du produit du nombre d'habitants de la collectivité par la seconde différence mentionnée ci-dessus.

⁵⁰⁰ Article 124 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 portant loi de finances pour 2011 codifié à l'article L. 4332-9-I CGCT et L. 3335-1-I CGCT.

Contrairement aux dispositifs introduits par la loi de finances pour 2010, toutes les collectivités sont contributrices à un fonds de péréquation, sur le seul constat des perceptions de leurs recettes.

Les modalités de sélection et de répartition divergent entre le fonds régional et le fonds départemental.

S'agissant des critères d'éligibilité, les régions bénéficiaires ont un potentiel financier par habitant est inférieur à 0,85 fois le potentiel financier national moyen ; les départements bénéficiaires ont un potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier national moyen. Les critères d'éligibilité des fonds de péréquation « de flux », les plus défavorables pour les collectivités au fort potentiel financier. L'intensité péréquatrice est augmentée par la loi de finances pour 2011 au détriment de la prise en compte des charges de ces collectivités écartées de la redistribution. Par cette réforme, le législateur opte définitivement pour le potentiel financier et harmonise [enfin] les critères de ressources appliqués aux péréquations régionales et départementales.

S'agissant des modalités de répartitions, dans les deux cas, il s'agit d'un rassemblement des critères choisis pour les fonds « de stock » et « de flux », lors de la loi de finances précédente.

Ainsi, les ressources du fonds régional sont réparties « pour un sixième, au prorata de leur population ; pour un sixième, au prorata de l'effectif des élèves scolarisés dans les lycées publics et privés et de celui des stagiaires de la formation professionnelle de la collectivité concernée, inscrits dans les établissements de leur ressort ; pour un sixième, au prorata de leur superficie, retenue dans la limite du double du rapport entre, d'une part, leur population et, d'autre part, la densité de population moyenne de l'ensemble des régions ; pour la moitié, au prorata de l'écart relatif entre leur potentiel financier par habitant et le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des régions ».

Les ressources du fonds sont réparties entre les départements éligibles : « pour un sixième, au prorata de leur population ; pour un sixième, au prorata de l'effectif du nombre de bénéficiaires de minima sociaux au cours de l'année précédant celle du prélèvement et de la population âgée de plus de soixante-quinze ans ; pour un sixième, au prorata de la longueur de la voirie départementale rapportée au nombre d'habitants de chaque département ; pour la moitié, au prorata de l'écart relatif entre leur potentiel financier par habitant et le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des départements ».

B. LES CONFIRMATIONS DE L'ATTRAIT DU LEGISLATEUR POUR LA PEREQUATION HORIZONTALE

Les deux dernières lois de finances prévoient le remplacement des fonds de péréquation de la taxe professionnelle par un fonds national des recettes fiscales intercommunales et communales. Outre l'élargissement de l'assiette des contributions, le législateur choisit l'échelle nationale pour cette nouvelle péréquation, en dépit de l'émiettement du découpage administratif communal (1).

Si l'idée d'instaurer un fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux est abandonnée au cours de l'examen de la loi de finances pour 2011, le législateur le met en place dès l'année suivante, tout en conservant les fonds de péréquation des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière (2).

1. Le remplacement des FDPTP par un fonds national des recettes fiscales intercommunales et communales

Le prélèvement d'une partie d'un impôt local peut s'effectuer à travers le prélèvement d'une proportion fixée (fonds de la CVAE) ou l'écêtement des bases d'imposition (FDPTP). L'écêtement est un prélèvement opéré sur un impôt dont les bases d'imposition dépassent un certain seuil. Les recettes provenant de ce dépassement sont orientées vers un fonds commun réparti entre plusieurs collectivités. La collectivité concernée par le prélèvement est privée d'une partie de ses recettes au profit des collectivités qui possèdent, traditionnellement, un faible potentiel financier en comparaison de leurs charges ou en faveur des collectivités « voisines » qui ont un lien direct avec le redevable de l'impôt local sans en retirer un bénéfice fiscal. C'est le fonctionnement choisi par le législateur pour les fonds départementaux de la taxe professionnelle. Suite à leur suppression, le fonctionnement de ces fonds est modifié en devenant plus vertical et financier (a) avant d'être définitivement remplacé par un fonds national des recettes fiscales intercommunales et communales (b).

a. La suppression progressive des FDPTP

Avant 2010, il existe deux fonds départementaux de la taxe professionnelle, l'un porte sur les établissements « exceptionnels » et l'autre sur les grandes surfaces commerciales.

L'impact de ces péréquations est conservé et l'existence du fonds est maintenue par l'intermédiaire de dotations de l'Etat.

Institués par la loi du 29 juillet 1975⁵⁰¹ supprimant la patente et créant la taxe professionnelle, les fonds départementaux de la taxe professionnelle sur les établissements dits « exceptionnels » sont régis par un principe d'écrêtement⁵⁰². Il est opéré un prélèvement sur tous les établissements dont les bases d'imposition dépassent deux fois la moyenne nationale. Les bases écrêtées sont imposées selon le taux communal de taxe professionnelle, non pas au profit de la commune mais, directement au profit des fonds départementaux. Il existe autant de fonds départementaux qu'il existe d'établissements exceptionnels car chacun d'entre eux donne lieu à une comptabilité séparée.

Les fonds sont distribués entre :

- d'une part, les communes « concernées », autrement dit les communes situées à proximité d'un établissement écrêté où sont domiciliés au moins dix salariés travaillant dans l'établissement, à la condition que ces salariés représentent avec leur famille au moins 1 % de la population totale de la commune⁵⁰³.

- d'autre part, les collectivités « défavorisées », c'est-à-dire les communes ou les EPCI qui ont un faible potentiel fiscal ou des charges importantes (les conseils généraux ont l'obligation de retenir les communes qui ont un faible potentiel fiscal et doivent sélectionner les autres à partir de critères objectifs)⁵⁰⁴.

Le second type de fonds est alimenté par un prélèvement de la taxe professionnelle perçue sur les grandes surfaces commerciales. Introduit par la loi du 31 décembre 1990⁵⁰⁵, le prélèvement est établi sur l'impôt local acquitté par les commerces de détail dont la création ou l'extension est subordonnée à une autorisation de la commission départementale d'urbanisation commerciale. Le mécanisme d'écrêtement est identique à celui prévu, avant 2010, par l'article 1648 A CGI pour les établissements « exceptionnels ». Les prélèvements

⁵⁰¹ Loi n° 75-975 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.

⁵⁰² Article 1648 A CGI.

⁵⁰³ Les communes situées à proximité d'un établissement écrêté qui justifient subir de ce fait, directement ou par l'intermédiaire des groupements auxquels elles appartiennent, un préjudice ou une charge précis et réels peuvent d'être qualifiées de communes « concernées ».

⁵⁰⁴ La loi impose que chacune des deux catégories reçoit une dotation au moins égale à 40 % des ressources du fonds. Une marge de 20 % permet aux conseils généraux de privilégier l'une ou l'autre des catégories.

⁵⁰⁵ Article 1648 AA CGI.

sont affectés à hauteur de 85 % à un fonds départemental et pour 15 % à un fonds régional dont les ressources sont réparties entre les fonds départementaux d'adaptation du commerce rural en raison du potentiel fiscal « superficiaire » de chaque département. Les fonds départementaux sont répartis entre les communes dont tout ou partie se trouve à une distance de 5 kilomètres d'un point quelconque de l'ensemble commercial. La répartition est établie en fonction des populations concernées.

Pour 2010 et dans l'attente de la refonte de la péréquation horizontale intercommunale, les ressources fiscales des communes et des EPCI à fiscalité propre sont diminuées d'un prélèvement au profit des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) égal à la somme des prélèvements opérés et des produits de taxe professionnelle écartés au profit de ces fonds en 2009. Chaque FDPTP verse en 2010 à chaque commune ou EPCI à fiscalité propre une attribution minimale dont le montant est égal à celui prélevé au titre de l'année 2009 au profit de cette commune ou EPCI sur les ressources de ce fonds. Le solde est réparti, comme antérieurement, par le conseil général entre les communes et EPCI éligibles à un reversement en 2009.

Sur l'avenir des FDPTP, le Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, indique aux Sénateurs Jean Boyer⁵⁰⁶ et Jean-Pierre Sueur⁵⁰⁷ qu'à compter de 2011, « l'article 78 de la loi de finances [pour 2010]⁵⁰⁸ précise que dans chaque département de nouveaux systèmes de péréquation des ressources des communes et des EPCI seront mis en place en remplacement des FDPTP, qui permettront de corriger les inadéquations de la répartition ou de la croissance des ressources entre ces collectivités et EPCI au regard de l'importance de leurs charges ou de la croissance de ces charges, l'objectif étant en 2011 de parvenir à un niveau de péréquation au moins équivalent à celui de 2010. À titre conservatoire, les prélèvements opérés en 2010 au profit des FDPTP et les reversements des FDPTP aux communes concernées sont intégrés à compter de 2011 dans la garantie individuelle de ressources. Les réflexions sur les évolutions nécessaires du

⁵⁰⁶ Réponse du Ministère chargé de l'industrie publiée dans le JO Sénat du 17 février 2010, p.1353.

⁵⁰⁷ V. Réponse du Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi publiée dans le JO Sénat du 10 juin 2010, p. 1471.

⁵⁰⁸ L'article 78 de la loi de finances pour 2010 prévoit en effet, qu'à compter de 2011, « sont mis en place, dans chaque département, en remplacement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, des systèmes de péréquation des ressources des communes et des établissements publics de coopération intercommunale permettant de corriger les inadéquations de la répartition ou de la croissance des ressources entre ces collectivités et établissements publics au regard de l'importance de leurs charges ou de la croissance de ces charges » et qu'en 2011, les ressources et les versements faisant l'objet de chacun des dispositifs de péréquation visés aux I [FDPTP] et II [FSRIF] sont d'un montant au moins égal aux montants redistribués en 2010.

fonctionnement des fonds de péréquation à compter de l'année 2011 s'inscrivent dans le cadre des sujets qui devront être étudiés par la mission parlementaire qui a été désignée afin d'accompagner l'application de la réforme et de préparer la mise en œuvre de la clause de réexamen prévue par l'article 76 de la loi de finances pour 2010 ».

La loi de finances pour 2011 prévoit que « Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle perçoivent en 2011 une dotation de l'Etat dont le montant est égal à la somme des versements effectués en 2009 en application du 1° du II et du b du 1° du IV bis du présent article dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2009 ». Ils sont répartis, en 2011, « par le conseil général, 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 l'importance de leurs charges »⁵⁰⁹. Enfin, le texte maintient les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle jusqu'à leur apurement intégral par les conseils généraux, quels que soient les exercices au titre desquels ils ont été alimentés⁵¹⁰. Cette mesure, introduite par les sénateurs, lors de l'examen de la loi de finances pour 2011, est adoptée par crainte « qu'à l'occasion de cette substitution, l'Etat ne conserve le produit des fonds qui n'aurait pas encore été réparti par les conseils généraux »⁵¹¹.

Le législateur assure ainsi le passage des FDPTP au fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales.

b. La création du fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales

Le législateur instaure pour la première une progressivité dans l'intensité péréquatrice du fonds des recettes fiscales intercommunales et communales : « L'objectif de ressources du fonds de péréquation en 2015 est fixé à 2 % des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. En 2012, 2013 et 2014, les recettes

⁵⁰⁹ Article 46 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁵¹⁰ Article 122 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁵¹¹ Commission des finances, *Rapport général n° 111 sur le projet de loi de finances pour 2011*, Tome III, « Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales », Volume 2, « Examen des articles », Philippe Marini, Paris, Sénat, 2009-2011, 309 p.

du fonds représentent respectivement 0,5 %, 1 %, et 1,5 % des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale »⁵¹².

Le fonds bénéficie d'un prélèvement sur les recettes des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont le potentiel financier par habitant est supérieur à une fois et demie le potentiel financier par habitant moyen, respectivement, de l'ensemble des collectivités et de leurs groupements.

Particularité de la progressivité du mécanisme, le prélèvement est calculé afin d'atteindre chaque année l'objectif fixé. Il est réparti au prorata de la part des recettes fiscales de chacune de ces trois catégories. Le législateur renoue avec une pratique de financement de répartition en lieu et place d'un financement péréquateur de quotité.

Le fonds est ensuite réparti entre les EPCI dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des EPCI au prorata des écarts avec ce potentiel moyen. Chaque EPCI reverse à ses communes membres une fraction, qui ne peut être inférieure à 50 %, des sommes perçues du fonds national. Le montant et les modalités de répartition de cette fraction sont fixés par une délibération du conseil de l'EPCI prise à la majorité qualifiée des deux tiers de ses membres.

Ses modalités offrent la possibilité aux EPCI d'opter pour une péréquation uniquement fondée sur les ressources : la contribution et l'éligibilité des EPCI imposées par le législateur est fondée sur les seules ressources locales et la loi permet aux conseils communautaires de ne retenir que des critères de ressources pour le reversement aux communes membres. Ce déséquilibre s'inscrit à contresens des réformes péréquatrices engagées par le législateur ces dernières années.

Dans le cadre du suivi de la réforme, le gouvernement remet au Parlement, avant le 1er septembre 2011, un rapport qui précise les modalités de répartition du fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales. Le rapport formule toute proposition de nature à renforcer l'efficacité du dispositif de péréquation adopté et l'avis du comité des finances locales est joint à ce rapport qui précise notamment : « les groupes démographiques de communes et les catégories d'établissements publics de coopération intercommunale dont le potentiel fiscal moyen sert de comparaison pour déterminer la contribution des collectivités contributrices ; le seuil du potentiel fiscal moyen définissant le prélèvement au fonds de péréquation ; le taux s'appliquant au prélèvement en fonction de l'écart au potentiel fiscal moyen ; le montant maximal de prélèvement à instaurer afin de

⁵¹² Article 125 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

préservé les ressources de chacun des établissements publics de coopération intercommunale et communes soumis au prélèvement ; les critères de ressources et de charges utilisés dans la répartition des attributions au titre du fonds ainsi que leur poids respectif ; les modalités spécifiques de contribution et de reversement s'appliquant à la région d'Île-de-France, en précisant l'articulation avec le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France et les conséquences sur ce fonds des nouvelles modalités de péréquation ».

2. L'énième confirmation de l'attrait du législateur pour la péréquation horizontale avec la création du fonds de péréquation des DMTO et le maintien des autres fonds

En premier lieu, le législateur conserve les fonds départementaux des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière après la réforme. Ils sont financés par la totalité des taxes mentionnées perçues dans les communes de moins de 5 000 habitants.

Le fonctionnement s'apparente à celui des FDPTP avant 2010. Cette péréquation vise un rééquilibrage entre les communes disposant de recettes fiscales avantageuses en matière de droits d'enregistrement et de publicité foncière et celles qui en perçoivent moins. Les montants sont loin d'être comparables à ceux qui financent les FDPTP.

Les conseils généraux choisissent le barème de redistribution en tenant compte notamment « de l'importance de la population, du montant des dépenses d'équipement brut et de l'effort fiscal fourni par la collectivité bénéficiaire »⁵¹³.

La volonté de péréquer, déjà présente dans les critères identifiés par le législateur, peut être accrue par les départements en prenant en compte d'autres critères aux effets péréquateurs, comme c'est le cas en Seine-Maritime où le fonds est réparti en fonction de la longueur de la voirie communale (25 %), du nombre d'enfants scolarisables (25 %), du nombre de chômeurs (10 %) et de l'écart à la moyenne du potentiel fiscal « élargi » par habitant (40 %). Autre possibilité pour le conseil général, instaurer des critères d'inéligibilité (en Seine-Maritime, seules les communes dont le potentiel fiscal élargi par habitant est inférieur à la moyenne départementale sont éligibles au fonds).

⁵¹³ Article L. 1595 bis CGI.

Innovation majeure de la loi de finances pour 2011, un fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) est mise en œuvre, après une première tentative d'instauration lors de l'examen de la loi de finances précédente.

Au cours de ce dernier, les avis parlementaires exposés mettent en exergue la volonté du législateur de ne pas recourir davantage à la péréquation verticale :

« Elle ne prélève aucune recette à aucune collectivité et ne doit rien à l'Etat : elle lisse, dans l'intérêt général du territoire national, les écarts de croissance de l'impôt économique. Elle permet que les zones les plus tertiaires, les plus dynamiques, les plus favorisées, donc, par l'héritage de la taxe professionnelle soutiennent activement la croissance ou la reconversion des territoires, qui ont contribué à la richesse industrielle ou agricole du pays, et dans lesquels l'actuelle taxe professionnelle constituait un fardeau »⁵¹⁴.

Sans provenir d'une réflexion sur les relations entre la péréquation et l'autonomie locale, cet argumentaire affiche la pleine volonté législative d'éviter les relations péréquatrices entre l'Etat et les collectivités et de freiner l'application de la solidarité verticale. Celle-ci est tempérée par les orientations définies par le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale sur la réforme de la fiscalité locale : « Correction des inégalités et soutien à l'investissement : telles sont donc les deux orientations sur lesquelles le rapporteur spécial estime que les dotations de l'Etat auront vocation à se focaliser à l'avenir, accompagnant la transformation d'un Etat contributeur des collectivités territoriales vers un Etat régulateur des contrastes du territoire national ».

En revanche, la perte d'autonomie impliquée par ce type de péréquation est dissimulée derrière la mise en exergue de l'absence de prélèvement de recettes aux collectivités. Pourtant, la perte d'autonomie est réelle et la question du degré d'implication des élus locaux dans l'économie locale mérite d'être soulevée. L'intérêt pour les élus locaux d'investir dans la promotion et le développement de zones tertiaires et dynamiques est considérablement réduit. Ces investissements représentent des coûts conséquents à court terme avec la réalisation de travaux d'urbanisation, comme durablement avec l'entretien des zones. Les recettes issues de la réussite des pôles tertiaires sont désormais partagées pour soutenir la conversion et la reconversion des autres territoires. L'objectif est louable mais les efforts et les comportements locaux peuvent être altérés avec la diminution du lien

⁵¹⁴ Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport n° 1967 sur le projet de loi de finances pour 2010*, Tome I, Gilles Carrez, Paris, Assemblée nationale, 2009, p. 35 à 36.

fiscal entre les entreprises et les territoires. La Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, Christine Lagarde, s'emploie, lors de la réforme, à rassurer les nombreux élus locaux, inquiets⁵¹⁵ d'une éventuelle perte du lien⁵¹⁶.

Partant du principe que « les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ne pourront plus continuer à croître »⁵¹⁷, les rapporteurs du Sénat soulèvent la question du développement d'une péréquation horizontale ou d'une péréquation verticale et trouve une réponse pour le moins dénuée de logique juridique et déliée du principe d'autonomie dont ils ont soutenu l'essor à maintes reprises : « La péréquation s'inscrit principalement dans une logique verticale : elle repose en effet largement sur des dotations de l'Etat. Seuls le FDPTP et le FSRIF correspondent aujourd'hui à une péréquation horizontale, c'est-à-dire s'effectuant entre les collectivités territoriales elles-mêmes. Alors que les dotations de péréquation s'élèvent à 6,58 milliards d'euros, les fonds horizontaux représentent à peine

⁵¹⁵ Pour exemple : MENU Stéphane, « Il faut maintenir un lien fiscal avec le territoire », *La lettre du cadre territorial*, n° 380, 15 mai 2009, p. 26 à 27 ; Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 579 sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle*, Jean Arthuis, Paris, Sénat, 2008-2009, p. 10 à 11 : « Le choix des nouvelles recettes de compensation pour les collectivités territoriales, privées du produit de la taxe professionnelle, devra composer avec des exigences parfois contradictoires. La première est le maintien d'un lien entre l'imposition de l'entreprise et le territoire. Il n'est pas contestable, en effet, que les entreprises sont sources de coûts directs et indirects pour les collectivités territoriales, lieux de leur implantation. L'imposition locale doit permettre de répercuter ces coûts induits et elle apparaît donc économiquement légitime. Elle est également indispensable politiquement pour justifier et faciliter l'installation d'activités porteuses de nuisances et constitue, à ce titre, une incitation à l'accueil des entreprises ».

⁵¹⁶ V. Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, « Les priorités stratégiques : Suppression de la taxe professionnelle et réforme de la fiscalité locale », Paris, 6 janvier 2010, p. 3 : « Christine Lagarde : « Avec la suppression de la taxe professionnelle, nous tenons l'engagement pris par le Président de la République et nous restaurons la capacité de nos entreprises à investir, à embaucher et à conquérir de nouveaux marchés, pour que notre économie puisse renouer avec une croissance forte et riche en emplois. Nous mettons aussi en œuvre une réforme structurelle de la fiscalité locale, qui permettra tout à la fois de diversifier et de pérenniser le financement des collectivités territoriales, de renforcer les mécanismes de solidarité financière, de mieux assurer l'adéquation des ressources et des charges de chacun et de garantir le maintien d'un lien fiscal étroit entre territoires et entreprises, dans le strict respect du principe d'autonomie financière garanti par la Constitution » ».

⁵¹⁷ L'argumentaire des rapporteurs est le suivant : « Alors que la péréquation a largement profité de la progression marquée des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, il faut tout d'abord relever que cette configuration n'est pas appelée à se reproduire. Lors de son audition devant votre commission des finances, M. Gilles Carrez a ainsi indiqué que le comité des finances locales (CFL) affectait à la péréquation, jusqu'à maintenant, le surplus de la masse des dotations issu des règles de progression de la DGF. Mais il a ajouté que cette situation favorable ne se représentera plus dans les prochaines années. En effet, le contexte économique, l'état de nos finances publiques ainsi que les perspectives d'évolution des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ne le permettent pas. Pour la deuxième année consécutive, la DGF n'est indexée que sur l'inflation, et non plus sur une part de la croissance du PIB : les marges offertes par l'augmentation de la DGF pour les politiques de péréquation seront de plus en plus réduites. Prendre acte de ce contexte nouveau et en tirer les conséquences est une nécessité, surtout si l'on souhaite que l'objectif de péréquation ne soit pas altéré par ces conditions difficiles. Dans la mesure où la péréquation repose largement sur une limitation de la croissance des dotations forfaitaires, elle ne pourra plus se contenter d'utiliser ce levier ; si elle a longtemps représenté une part croissante au sein d'une DGF dynamique, la réduction des marges de manœuvre dégagées par le rythme d'augmentation des dotations invite à envisager d'autres pistes ».

plus d'un milliard d'euros. Or ce choix de privilégier la péréquation verticale apparaît de moins en moins pertinent, dans la mesure où les mécanismes horizontaux de péréquation présentent l'intérêt de ne pas peser directement sur le budget de l'Etat. Cet atout doit être particulièrement souligné dans la conjoncture actuelle. Sans abandonner les dispositifs verticaux de péréquation, de nouvelles politiques de péréquation horizontale pourraient être mises en place. Celles-ci s'articuleraient avec les dotations de l'Etat de manière à optimiser les effets de correction des disparités. A la lumière de l'expérience assez concluante du FSRIF, il pourrait s'agir, en matière de péréquation horizontale entre communes, d'utiliser par exemple le périmètre régional ».

Ainsi, la Commission des Finances, puis l'Assemblée nationale, adoptent un amendement du rapporteur spécial, organisant un Fonds de péréquation de la croissance des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements⁵¹⁸, sur le simple fondement de l'ampleur des inégalités de répartition des droits : « Cette recette constituera demain la ressource fiscale n° 1 des départements, pour près de 9 milliards d'euros. Il s'agit de l'impôt le plus mal réparti sur le territoire national, les écarts de produits constatés allant de 1 à 170 ! Alors que les DMTO sont clairement en bas de cycle, au niveau le plus faible des six dernières années, il était temps de mettre en place une péréquation entre les départements qui bénéficient structurellement d'une dynamique très rapide de cette ressource, et ceux qui sont pénalisés par un potentiel fiscal très faible »⁵¹⁹.

Présentée comme une péréquation « novatrice » consistant « à ne pas faire dépendre la correction des inégalités des finances de l'Etat et à répartir les croissances, sans diminuer les recettes des collectivités territoriales », la proposition occulte tant la vision globale de la péréquation dans les finances publiques que les relations contradictoires existantes entre la péréquation et l'autonomie. Le Sénat supprime cet amendement lors de son examen du projet de loi de finances pour 2010, le 5 décembre 2009. Il est reproché à ces fonds que les contributeurs ne soient pas les départements « riches » mais seulement ceux dont la croissance des DMTO est la plus élevée. A l'appui, l'application fictive en 2008 aurait

⁵¹⁸ Il était prévu que les ressources des fonds seraient constituées par la moitié de la hausse du produit départemental des DMTO excédant, le cas échéant, deux fois le taux d'inflation prévisionnelle associé à la loi de finances de l'année et que les ressources seraient réparties entre les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne des potentiels financiers par habitant de l'ensemble des départements, au prorata de l'écart avec cette moyenne.

⁵¹⁹ Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport n° 1967 sur le projet de loi de finances pour 2010*, « Annexe 38 : Relations avec les collectivités territoriales – Avances aux collectivités territoriales », Tome I, Gilles Carrez, Paris, Assemblée nationale, 2009, p. 34 à 35.

conduite aux seules contributions de la Guyane et de la Réunion⁵²⁰. Ce qui suffit à démontrer l'insuffisance et les conséquences des visions restreintes de la richesse des collectivités, et des finances publiques en règle générale, dans la mise en œuvre de la péréquation.

Le second inconvénient soulevé par la Commission du Sénat concerne la grande variabilité des ressources du fonds (119 millions d'euros en 2007 et seulement 1 million d'euros en 2008 et 2009). Sur ce point, la Commission des Finances rappelle que la réforme engagée « doit aussi être l'occasion de créer de nouveaux outils de péréquation stables et pérennes et de prendre le temps de limiter les effets pervers pouvant en résulter ».

Ce faisant, en dépit des inconvénients soulevés l'année précédente, le législateur instaure, dès de la loi de finances pour 2011, un fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements.

Le fonds est alimenté par deux prélèvements.

Les départements sont contributeurs au premier si le montant par habitant des droits perçus l'année précédente est supérieur à 0,75 fois le montant moyen par habitant des droits perçus par l'ensemble des départements cette même année. La fraction excédant 0,75 fois, fait l'objet d'un prélèvement en fonction de taux progressifs [taux multiplié par la population du département] : 10 % de la fraction pour le montant des droits entre 0,75 et 1 fois la moyenne, 12 % entre 1 et 2 fois et 15 % pour plus de deux fois.

Les départements font l'objet d'un second prélèvement en fonction de l'évolution des droits perçus les deux années précédentes et du taux prévisionnel de la consommation des ménages hors tabacs.

Les ressources du fonds sont réparties entre les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne de ces potentiels pour l'ensemble des départements, pour deux tiers au prorata du rapport entre ces deux potentiels [multiplié par la population du département], et pour un tiers au prorata du rapport entre le montant par habitant des

⁵²⁰ Cette application fictive repose sur l'amendement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture : « Un conseil général sera contributeur à ce nouveau fonds dès lors que le produit par habitant des DMTO du département sera supérieur au produit moyen par habitant des DMTO de l'ensemble des départements. Les ressources de ce fonds seront réparties, chaque année, entre les départements dont le potentiel financier par habitant sera inférieur à la moyenne des potentiels financiers par habitant de l'ensemble des départements, au prorata de l'écart avec ladite moyenne ». Les ressources du fonds auraient été réparties, chaque année, entre les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne des potentiels financiers par habitant de l'ensemble des départements, au prorata de l'écart avec cette moyenne.

droits de mutation à titre onéreux perçus par l'ensemble des départements et le montant par habitant de ces mêmes droits perçu par le département.

Paradoxalement, le dernier rendez-vous du calendrier législatif du projet de la réforme fiscale s'inscrivait à contresens de l'esprit de réforme de la péréquation axée sur la solidarité horizontale et la volonté de limiter l'intervention de l'Etat, en envisageant un futur projet de loi pour une reconduction ou une modification du dispositif de répartition des ressources entre collectivités territoriales ainsi qu'une réforme de la DGF destinée à conforter sa vocation péréquatrice⁵²¹.

⁵²¹ L'article est retiré avant l'adoption définitive du texte devant l'Assemblée nationale.

CONCLUSION DU CHAPITRE SECOND

Forme de péréquation longtemps privilégiée par le législateur français, la péréquation financière verticale est relayée par une péréquation fiscale horizontale sur laquelle le fédéralisme allemand est fondé. Sa conception n'en demeure pas moins différente en France. D'une part, il s'agit outre-Rhin d'un partage d'impôts entre l'Etat fédéral et les Länder et d'un partage d'impôts entre collectivités de rang identique en France, et d'autre part, l'absence de seuils de ressources minimums fait de la péréquation française une application de la théorie post-welfariste de l'égalité du domaine du choix et non des courants « ressourcistes ».

La réorientation du législateur modifie profondément la nature de la conciliation entre l'autonomie et la péréquation car, comme nous l'analysons dans la suite de nos travaux, les formes de péréquations influent sur le degré de privation d'autonomie des collectivités. A travers la combinaison de la dotation de globale de fonctionnement et des fonds de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, le législateur bénéficie des principales formes de péréquation pour résorber les inégalités départementales et régionales. Dès lors, à l'échelle nationale, aucune autre péréquation volontaire ne présente d'utilité. L'ajustement de l'intensité péréquatrice et le renforcement d'une forme péréquatrice au profit d'une autre peut s'effectuer à partir de cette seule combinaison. Nonobstant, il existe d'autres péréquations verticales (DGE, FMDI...) et horizontales (fonds des DMTO) en faveur des départements. L'impuissance de la péréquation communale à corriger durablement les inégalités renforcent cette méthode législative « d'empilation » des dispositifs.

CONCLUSION DU TITRE SECOND

Les péréquations nationales sont les principaux vecteurs de régulation des inégalités territoriales même si elles s'avèrent insuffisantes face à des inégalités trop marquées. Les réformes engagées par les dernières lois de finances ne résolvent pas les problèmes liés aux inégalités et les seules améliorations se font au détriment de l'autonomie fiscale.

Aux côtés de ces péréquations, il coexiste une « nébuleuse » de mécanismes, principalement verticaux et financiers, et en faveur des communes et des départements. La maîtrise du « carrefour juridique » que constitue la péréquation étant un corollaire à sa mise en œuvre, l'appréhension de ce « carrefour juridique » dans les débats et les écrits sur la péréquation permet de mieux cerner le cadre péréquateur actuel.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Les notions de liberté et d'égalité formelle s'opposent aux notions de solidarité et d'égalité réelle. L'autonomie financière résulte des deux premières et la péréquation des deux suivantes. Que ce soit les théoriciens post-welfaristes, les chercheurs spécialisés sur le sujet, le juge constitutionnel dans sa décision du 6 mai 1991, le législateur dans la mise en œuvre de l'article 72-2 ; ils font tous application de leur propre interprétation de l'équilibre qui doit exister entre ces notions. Cette interprétation influe sur la nature juridique de ces principes, le niveau de responsabilisation des élus, l'étendue de l'autonomie accordée aux collectivités, le degré de correction des inégalités, le choix de créer des dotations forfaitaires ou de péréquation, l'établissement de seuils minimums ou maximums de ressources, la forme de la péréquation...

L'absence de définition précise de l'équilibre entre l'autonomie et la péréquation est, comme nous l'analysons dans la suite de nos travaux, la cause première des insuffisances du système péréquateur et des carences du droit à la péréquation.

PARTIE II.

LES INSUFFISANCES DU SYSTEME PEREQUATEUR ET LES CARENCES DU DROIT A LA PEREQUATION

Tant sur un plan juridique que technique, les progrès à accomplir en matière de péréquation sont conséquents. Pour construire un droit à la péréquation effectif et encadré ; instaurer un cadre péréquateur stable, cohérent et simplifié, de profonds changements sont indispensables. Les réformes des finances publiques locales et notamment de la péréquation se sont enchaînées ces dernières années. Pour autant, si la péréquation acquiert un statut constitutionnel, si les efforts de perfectionnement sont significatifs, si les rapports et réflexions sur le sujet se succèdent, des maux persistent : difficultés à dissocier deux notions opposées (autonomie et péréquation), détournement du but poursuivi pour assurer aux collectivités une marge de manœuvre budgétaire, incapacité à simplifier le système péréquateur en vigueur et à délimiter le droit à la péréquation... La position particulière de la péréquation, à un carrefour juridique source de complexification et d'ambiguïté, ainsi que la volonté décentralisatrice consacrée par la réforme du 28 mars 2003 à l'article premier de la Constitution de 1958, ne sont pas étrangères à ces maux (TITRE I). La péréquation actuelle, entre manque de cohérence et manque de limites, évoluera positivement d'autant que son concept, en droit positif, sera mieux appréhendé. C'est une condition *sine qua non* à la réussite de sa mise en œuvre technique (TITRE II).

TITRE I.

LA PEREQUATION : UN CARREFOUR JURIDIQUE SOURCE DE COMPLEXITE

Les essors simultanés de l'autonomie et de la péréquation sous la pression des élus locaux et des difficultés financières et fiscales qu'ils rencontrent (CHAPITRE I) incitent le législateur pendant les phases successives de décentralisation, à renforcer la péréquation en l'étendant à l'ensemble des relations inter-collectivités, à multiplier les dispositifs et les critères péréquateurs. Cette complexification confirmée par la réforme des loi de finances pour 2010 et 2011 nuance les efforts entrepris en vue de construire une péréquation plus juste et performante par l'intermédiaire d'un processus de redistribution plus structuré et adapté aux collectivités concernées, qui s'achève par le recours à un indice synthétique (CHAPITRE II).

CHAPITRE I.

LE LIEN PARADOXAL ENTRE AUTONOMIE ET PEREQUATION

Bien que théoriquement opposées, l'autonomie financière et la péréquation se sont développées simultanément sur le plan juridique, tant au niveau national qu'à l'échelle européenne (SECTION I). Leur coexistence dans l'univers des finances locales fait l'objet de conceptions divergentes. Si nous percevons en elles, une opposition qu'il faut habilement et subtilement concilier, d'autres pensent que les deux notions sont indissociables et que la péréquation est l'assurance d'une bonne autonomie financière⁵²² (SECTION II).

L'autonomie financière est une notion ambiguë. Michel Bouvier l'explique comme suit : « Nombre de concepts utilisés dans le cadre des finances publiques paraissent aujourd'hui plus ou moins brouillés, ou flous, du fait des transformations nationales et internationales qui se sont produites dans ce champ depuis environ une trentaine d'années. Ainsi, des termes qui allaient jusqu'alors de soi ne procèdent plus d'un sens commun. C'est le cas, entre autres, de la notion d'autonomie financière qui ne fait pas l'objet d'une définition unanime, et alors même qu'elle tient depuis toujours une place centrale dans les débats relatifs à la libre administration des collectivités territoriales »⁵²³. La conciliation entre la péréquation et l'autonomie est régulièrement analysée à contresens, sur la base d'une ambiguïté que l'auteur relève dans des termes identiques pour la péréquation⁵²⁴. Les éclaircissements apportés par Michel Bouvier sur l'indispensabilité de ne pas confondre autonomie de gestion financière et autonomie de décision fiscale ont toute leur place dans nos propos liminaires sur le lien paradoxal entre ces deux notions ambiguës : « Des confusions sont faites en effet sur le sujet qui tendent à assimiler autonomie de décision en matière de gestion financière et autonomie de décision fiscale. On veut dire par là que des transferts financiers (dotations ou produit partagé ou transféré d'impôts d'Etat), lorsqu'ils sont suffisants et de surcroît globalisés, permettent d'effectuer des choix, et en particulier des choix de gestion. Mais ils ne donnent pas pour autant un pouvoir normatif aux collectivités territoriales, notamment en ce qui concerne la fiscalité »⁵²⁵.

⁵²² V. EOG Jean-Claude, *La péréquation financière et fiscale effectuée au profit des collectivités locales françaises : un facteur de renforcement de l'autonomie financière locale et de dynamisation de l'aménagement du territoire*, Thèse doct. : droit public : Université Reims, 1998, 415 p.

⁵²³ BOUVIER Michel, « La gouvernance financière locale : splendeur, déclin ou renouveau ? », *Regards sur l'actualité*, n° 351, « Collectivités locales : quelle réforme ? », La documentation française, 2009, 120 p.

⁵²⁴ V. Observatoire de la Décentralisation, *Compte-rendu de la conférence-débat de l'Observatoire de la Décentralisation avec les Membres de son Comité d'experts*, Palais du Luxembourg, Paris, Sénat, p. 41 à 43.

⁵²⁵ Ibid.

SECTION I.

LA RECONNAISSANCE JURIDIQUE DE DEUX NOTIONS OPPOSEES

L'enjeu de la confrontation entre la péréquation et l'autonomie est celui de l'opposition entre l'égalité réelle et la liberté. Plus les mesures en faveur de l'égalité réelle (la péréquation) sont fortes, plus les libertés (l'autonomie des collectivités) sont faibles (§ 2). La réalité semble toute autre à l'analyse des grands textes juridiques français et européens qui présente l'autonomie et la péréquation comme indissociables (§ 1).

§ 1. LA RECONNAISSANCE DE LA PEREQUATION DANS LE SILLAGE DE L'AUTONOMIE FINANCIERE

L'autonomie financière est un principe inhérent à la libre administration des collectivités territoriales reconnue par le constituant originaire à l'article 72 de la Constitution.

Le développement de cette liberté constitutionnelle est à l'origine des inégalités territoriales. En effet, dans un régime centralisé, l'Etat assure, à chacun, l'égalité devant l'impôt et les services publics puisque les pouvoirs financiers sont concentrés en une seule entité. L'Etat « satisfait l'intérêt général en répartissant spatialement les principaux services publics et les équipements collectifs, selon les besoins, indifféremment de la richesse de chaque circonscription »⁵²⁶. A contrario, dans un régime décentralisé, les inégalités financières entre des collectivités qui s'administrent librement, sont provoquées par le lien direct entre le potentiel de celles-ci à mobiliser des ressources et leur capacité à offrir des services publics, des équipements collectifs... à moindre coût et dans la limite de leur domaine de compétences. Sylvie Homont constate que « l'importance croissante des interventions économiques des collectivités locales depuis les années 60, l'assouplissement progressif des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales consacré, en 1982,

⁵²⁶ Mission d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain, *Rapport d'information n° 343 : Refaire la France, les propositions de la Mission d'information sur l'aménagement du territoire*, Jean François-Poncet (prés.), Paris, Sénat, 1993-1994, p. 141.

par les lois de décentralisation, place les collectivités locales en situation d'inégalité financière et entraîne l'essor des systèmes de péréquation »⁵²⁷.

La Cinquième République marque le départ de l'accentuation des pouvoirs indépendants des entités locales. Dans sa rédaction initiale, l'article 72 attribue au législateur le pouvoir d'instaurer les modalités de la libre administration, exception faite du principe de démocratie locale, gage de l'indépendance des élus locaux vis-à-vis du pouvoir central : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'Outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ».

Même si le législateur reste soucieux de préserver la conception française de l'Etat unitaire et que le principe ne peut avoir une portée générale et absolue⁵²⁸, la libre administration demeure la base du fonctionnement des collectivités territoriales⁵²⁹. Sans doute, le nombre de déclinaisons établi à partir de ce principe n'est pas étranger à sa « popularité ». En effet, si la reconnaissance de structures administratives, gérant des intérêts particuliers distincts de ceux de l'Etat et possédant la personnalité juridique, est primordiale, elle ne suffit pas à caractériser la libre administration. De manière à ce que celle-ci soit effective, législateur, constituant et juge constitutionnel reconnaissent et développent des éléments inhérents à son application : illégalité de toute tutelle du pouvoir central⁵³⁰, droit d'ester en justice permettant d'obtenir la sanction d'un empiètement de

⁵²⁷ HOMONT-LAPLANCHE Sylvie, *Les systèmes de péréquation entre les collectivités locales*, Thèse de doct. : droit public, Université Paris X, 1996, p. 39.

⁵²⁸ La libre administration des collectivités territoriales ne saurait remettre en cause l'unité de l'ordre juridique. Des dispositifs de contrôle de l'Etat sont prévus par le législateur, inscrits à la Constitution et confirmés par le juge constitutionnel. En sus, si le principe de libre administration a valeur constitutionnelle, il ne saurait aboutir à ce que l'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépende de décisions des collectivités territoriales, et qu'ainsi elle ne soit pas la même sur l'ensemble du territoire.

⁵²⁹ Depuis 2001, le principe de libre administration est assimilé à une liberté fondamentale par le Conseil d'Etat (CE, 18 janvier 2001, Commune de Venelles) : « Considérant, en premier lieu, que, si le principe de libre administration des collectivités territoriales, énoncé par l'article 72 de la Constitution, est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a ainsi entendu accorder une protection juridictionnelle particulière ».

⁵³⁰ Les lois de décentralisation du début des années 1980 suppriment cette tutelle préfectorale et la remplace par un contrôle de légalité (V. ROMAN Diane, *L'indispensable du droit administratif*, Levallois-Perret, Studyrama, 2004, p. 26 à 29). La jurisprudence du Conseil constitutionnel rappelle que les collectivités locales n'ont jamais la compétence de leur compétence, et que la légalité de leurs décisions doit pouvoir faire l'objet de contrôles du préfet. Ces contrôles se fondant sur l'article 72-3 de la Constitution, sont classiquement appelés « pouvoirs de tutelle ». Auparavant le préfet bénéficiait d'un pouvoir d'annulation et d'approbation sur les actes des collectivités locales.

l'autorité publique sur leurs compétences⁵³¹, autonomie de recrutement et de gestion du personnel⁵³², application de plein droit des actes des collectivités décentralisées⁵³³, principe de non tutelle entre collectivités⁵³⁴, autonomie financière⁵³⁵...

Les craintes d'une autonomie accrue et le manque de prise en compte des spécificités et des charges propres de chaque type de collectivités (B) entraînent la reconnaissance simultanée de l'autonomie financière et de la péréquation (A).

A. L'AUTONOMIE ET LA PEREQUATION DANS LES GRANDS TEXTES ET JURISPRUDENCES

Conscients des conséquences de l'égalitarisme de la décentralisation, le Conseil de l'Europe (1), le juge constitutionnel (2) et le pouvoir constituant dérivé (3) reconnaissent la péréquation de telle manière qu'elle apparaît, à tort, comme un élément indissociable, voire constitutif de l'autonomie financière.

⁵³¹ A titre d'exemple : CE, 22 juin 2005, Commune de Maurepas (annulation de l'arrêté interministériel du 20 décembre 2005 relatif à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle publié au JO du 31 décembre 2005).

⁵³² V. loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁵³³ L'application de plein droit des actes des collectivités territoriales est valable sous réserve d'une obligation de transmission au préfet pour les actes les plus importants (délibérations des assemblées délibérantes, arrêtés municipaux réglementaires, contrats de marché public ou délégation de services publics...). Le préfet ne dispose plus, sauf exceptions prévues par les textes, que de la possibilité de saisir le tribunal administratif. Le contrôle de légalité, instauré par la loi du 2 mars 1982, modifie sensiblement les attributions du préfet en la matière. Si le préfet a un doute sur la légalité de l'acte, il peut former un recours devant le tribunal administratif, dans un délai de deux mois pour excès de pouvoir (le déféré préfectoral peut être assorti d'une demande de suspension). Par ailleurs, un administré désireux d'obtenir l'annulation d'un tel acte dispose d'une alternative : soit il forme un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif dans un délai de deux mois à compter de la mesure de publicité, soit il s'adresse au préfet en lui demandant de déférer l'acte au tribunal. Le préfet n'est jamais tenu de répondre à cette sollicitation (CE, 1997, Commune du Port). La demande adressée au préfet a pour effet de prolonger le délai de recours contentieux (CE, 1991, Brasseur).

⁵³⁴ V. CLAUDAL Sylvie et ROBBE François (sous la direction), *Les relations entre collectivités territoriales*, Actes du colloque du 28 janvier 2005, Université Jean Moulin Lyon III, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 64 à 66.

⁵³⁵ Dès 1958, le Conseil d'Etat défend la liberté traditionnelle accordée aux collectivités de fixer elles-mêmes leurs recettes non fiscales en affirmant que « ne sauraient être regardés comme réservés à la loi l'institution ou l'aménagement de redevances demandées à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé... et qui trouvent leur contrepartie dans les prestations fournies par le service » (CE, 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens). Le Conseil constitutionnel confirme cette analyse en considérant que les rémunérations pour services rendus ne font pas partie des « impositions de toutes natures » qui relèvent de la loi (Conseil constitutionnel, décision n° 66-38 L du 10 mars 1966 sur la nature juridique des dispositions de l'article 7 de la loi n° 62-1529 du 22 décembre 1962 relative aux droits et taxes perçus à l'entrée des musées nationaux). En l'absence de dispositions législatives, les collectivités ont ainsi le pouvoir de créer directement des ressources non fiscales. La liberté de déterminer les recettes fiscales est accordée aux collectivités locales par la loi du 10 janvier 1980. Elle leur permet de voter elles-mêmes les taux de leurs impôts à travers un système de « côtité ».

1. La Charte européenne de l'autonomie locale

Pour le Conseil de l'Europe, l'exercice de l'autonomie locale repose sur deux piliers : la liberté d'action et les moyens suffisants pour l'assumer⁵³⁶. La France ratifie la Charte européenne de l'autonomie locale le 17 janvier 2007, soit vingt-et-un ans après l'avoir signée et au terme d'une procédure de trois années. La France est le dernier Etat des 27 membres de l'Union Européenne à accorder une valeur de droit positif à ce texte européen⁵³⁷, alors que « dès 1985, la France respectait les termes de la charte », comme le souligne Jean-Claude Frécon, Président de la délégation française du Congrès des pouvoirs locaux.

La liberté d'action doit se traduire notamment par le libre exercice du mandat (article 3), la constitutionnalité ou la légalité des compétences de base (article 4), le droit de recours devant une instance juridictionnelle (article 11), le contrôle administratif (articles 8 et 11), le droit d'association (article 10), l'auto-organisation administrative (article 6) ; et les moyens suffisants doivent être assurés aux collectivités à trois niveaux : juridiques (article 4), humains (article 6) et financiers (articles 9).

L'article 9 de ce premier et unique « instrument juridique international pour la décentralisation »⁵³⁸ présente la péréquation comme indissociable de l'autonomie financière. L'alinéa 1 dispose que « les collectivités territoriales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences [...] ». Les alinéas suivants fixent les garanties à accorder aux collectivités territoriales pour qu'elles puissent assumer pleinement leur autonomie financière. Les quatre premiers alinéas prônent des garanties en matière de ressources propres⁵³⁹ et les trois suivants sont consacrés à l'institution de péréquations⁵⁴⁰.

⁵³⁶ V. Observatoire de la Décentralisation, « Charte européenne de l'autonomie locale, Une nouvelle chance pour la décentralisation à la française », Service des collectivités territoriales, janvier 2007, in *La Gazette des communes, des départements et des régions*, cahier détaché n° 2-9, n° 1875, 26 février 2007, p. 220 à 248.

⁵³⁷ V. Décret n° 2007-679 du 3 mai 2007 portant publication de la Charte européenne de l'autonomie locale.

⁵³⁸ V. WILLIAMS-RIQUIER Patrice, « La charte européenne de l'autonomie locale : un instrument juridique international pour la décentralisation », *Revue française d'administration publique*, n° 121-122, 2007/1-2, 2007, p. 191 à 202.

⁵³⁹ Les articles 9-1 à 9-4 conditionnent l'autonomie financière à l'existence de ressources propres (art. 9-1). Elles doivent être suffisantes pour permettre aux collectivités de fixer librement leurs priorités de dépenses à un niveau de ressources financières proportionné au coût réel de leurs compétences (art. 9-2). Une partie des ressources financières doit provenir des impôts ou de redevances dont les taux auront été fixés librement par

Ainsi, le Conseil de l'Europe juge que l'autonomie financière des « collectivités financièrement plus faibles » doit être assurée par la mise en place nécessaire de procédures de péréquation ou de mesures équivalentes afin de corriger les effets de la répartition inégale des ressources potentielles de financement. Il est précisé que la législation relative à la redistribution des ressources affectées aux collectivités doit être établie en concertation avec les collectivités locales (alinéa 6).

Si la disposition des articles relatifs à la péréquation présage que cette dernière soit au service de l'autonomie, il est mentionné que les dispositifs de péréquation ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur domaine de responsabilités (alinéa 5) et que les subventions accordées aux collectivités ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques sous peine de remettre en cause la liberté fondamentale de la politique de la collectivité locale dans son propre domaine de compétence (alinéa 7).

2. La jurisprudence constitutionnelle

Il est admis que le Conseil constitutionnel accorde, explicitement valeur constitutionnelle à l'autonomie financière par ses décisions du 25 mai et du 29 juillet 1990⁵⁴¹ :

« Considérant que ces dispositions sont critiquées en ce que le département va devoir inscrire à son budget une dépense nouvelle sans pouvoir en maîtriser le montant, ce qui peut le contraindre à renoncer à ses propres priorités budgétaires ; qu'ainsi, le mode de financement du fonds risque de vider de toute substance l'autonomie financière du département et par là même son autonomie de décision ; Considérant que sur le fondement des dispositions précitées des articles 34 et 72 de la Constitution, le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire ; que toutefois, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne

la collectivité locale, dans les limites fixées par la loi (art. 9-3). Les « systèmes financiers » des collectivités doivent reposer sur des ressources suffisamment diversifiées et évolutives pour ne pas être, sur la durée, en décalage avec l'évolution réelle du coût de l'exercice des compétences (art. 9-4).

⁵⁴⁰ Le dernier alinéa de l'article 9 porte sur l'accès des collectivités au marché national des capitaux.

⁵⁴¹ Conseil constitutionnel, décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990 sur la loi visant la mise en œuvre du droit au logement, cons. 14 et 15 et décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 sur la loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, cons. 14.

sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration »

et,

« Considérant que sur le fondement de ces dispositions, il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses ; que, toutefois, les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ».

Ce faisant, avant ces formulations explicites du principe de l'autonomie financière [voire fiscale] des collectivités territoriales, les juges constitutionnels accorde peu à peu une valeur au principe, comme lors de la décision du 20 janvier 1984 où ils considèrent que le législateur ne peut imposer de contraintes excessives [dont financières] aux collectivités⁵⁴² ou lors de la décision du 29 décembre 1983 à propos du blocage du prix de l'eau⁵⁴³.

Le juge constitutionnel reconnaît au préalable « qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que le législateur, lorsqu'il décide que l'Etat compense la perte par les communes de recettes fiscales, pose le principe d'un seuil

⁵⁴² Conseil constitutionnel, décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 sur la loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, cons. 15 : « Considérant que si, au cas de suppression d'emploi, l'article 97, 3e alinéa, de la loi peut, sans violer aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle, mettre à la charge de la collectivité qui a décidé cette suppression, une part importante du traitement de l'agent ainsi privé d'emploi, il en va autrement dans l'hypothèse prévue à l'article 45 ; que, par le renvoi de cet article à l'article 97, la loi assimile à cette situation l'absence de nomination par l'autorité territoriale de celui, parmi les candidats reçus au concours, que le centre de gestion a décidé de lui soumettre ; qu'imposer en ce cas, à une collectivité à laquelle le candidat a été proposé, une charge supérieure à la moitié du traitement de ce candidat, sans distinguer selon la nature ou la valeur des raisons qui ont motivé son refus, constituerait une sanction incompatible avec l'article 72 ; que doit donc être déclarée non conforme à cette disposition la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 45 de la loi ».

⁵⁴³ Conseil constitutionnel, décision n° 83-166 DC du 29 décembre 1983 sur la loi relative au prix de l'eau en 1984, cons. 2 : « Considérant qu'il résulte de l'analyse ci-dessus des termes de l'article 1er de la loi relative au prix de l'eau en 1984 que le législateur a d'abord posé le principe d'un blocage des prix, puis a retenu la possibilité de leur évolution dans le cadre d'une procédure nettement définie dont il délimite la portée ; qu'ainsi, le principe d'une sujétion nouvelle aux collectivités locales n'est pas imputable au Gouvernement, mais procède de la loi ; que, d'autre part, le pouvoir conféré au Gouvernement ne peut s'exercer que pendant une période limitée à une année, et qu'à titre subsidiaire si un accord de régulation n'a pu être conclu ; que, dès lors, dans le cadre des limites de temps et de procédure ainsi tracées par la loi et compte tenu des exigences propres à un système de contrôle des prix, les dispositions de l'article 1er ne portent pas atteinte aux articles 34 et 72 de la Constitution ».

en deçà duquel il n'y a pas lieu à compensation ; qu'il lui est loisible de prévoir la fixation de ce seuil en valeur absolue aussi bien qu'en pourcentage »⁵⁴⁴.

En 1991, le Conseil constitutionnel est saisi à l'occasion de la création de dispositifs horizontaux et verticaux de péréquation. Pour la première, l'autonomie financière et la péréquation sont confrontées l'une à l'autre. Pour les saisissants, ces nouveautés s'opposent à la libre administration des collectivités territoriales et à leur autonomie financière. Le Conseil juge conforme à la Constitution ces mesures d'égalité réelle, tout en posant des limites à leurs institutions et leurs fonctionnements, en respect de la libre administration des collectivités territoriales affectées.

Le Conseil justifie cette décision à l'appui des Préambules des Constitutions de 1946 et de 1958 : « le principe de solidarité nationale proclamé par le douzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et réaffirmé par le Préambule de la Constitution de 1958, ne fait pas obstacle à l'institution par la loi d'un mécanisme de solidarité entre les habitants d'une même région »⁵⁴⁵.

3. La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 attribue aux collectivités locales, en son nouvel article 72-2, une autonomie financière concrétisée par une double liberté constitutionnelle⁵⁴⁶, la liberté de déterminer leurs recettes et la liberté de les affecter : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ».

⁵⁴⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 sur la loi de finances pour 1988. Le juge vérifie que les recettes ne portent que sur de faibles sommes et considère que la compensation intégrale de ces postes entraînerait un coût de gestion disproportionné.

⁵⁴⁵ Op. cit., cons. 22.

⁵⁴⁶ MUZELLEC Raymond, *Finances locales*, 5^e éd., Paris, Collection Mémentos Dalloz, Dalloz, 2005, p. 8 à 10.

Preuve de l'indissociabilité des deux concepts, l'article 72-2 érige, en son dernier alinéa, la péréquation au rang constitutionnel : « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à corriger les inégalités entre collectivités territoriales ».

Au contraire du juge constitutionnel et du Conseil de l'Europe, le pouvoir constituant n'établit aucun lien entre l'autonomie financière et la péréquation. Il préfère laisser le soin au législateur de régler des rapports financièrement conflictuels et politiquement tendus. Les discussions autour du projet de loi organique présenté en application de ce nouvel article, l'année suivante, nous confirment que les débats ne sont pas clos.

B. LA PEREQUATION : UN CORRECTIF AU DEPLOIEMENT DE L'AUTONOMIE FINANCIERE

La loi organique du 29 juillet 2004⁵⁴⁷ fait exception à la règle en fixant les modalités d'application de l'autonomie financière sans évoquer la péréquation. Paradoxalement, les débats autour du projet sont les plus révélateurs de la difficulté de séparer les deux notions (1). En elle-même, l'autonomie n'est pas source de fortes inégalités. Par contre, sa mise en œuvre, indépendamment de toutes préoccupations relatives aux répartitions territoriales des ressources et des charges transférées, constitue un élément déterminant dans l'ampleur des disparités (2).

1. L'absence de la péréquation dans la loi organique du 29 juillet 2004

De nombreux amendements relatifs à la péréquation sont présentés dans les deux assemblées parlementaires. Les dépositaires souhaitent, d'une part, profiter de cette loi organique pour asseoir la présence de la péréquation aux côtés de l'autonomie financière, et d'autre part, modifier le seuil et le ratio d'autonomie dans le but de laisser entrouverte la voie d'un renforcement de la péréquation.

Avant d'analyser plus en détails, les amendements et argumentaires des députés et sénateurs, il nous semble opportun de comprendre les raisons de l'apparition de la péréquation sitôt les mots « autonomie financière » prononcés. Force est de constater que cette habitude ne se justifie pas toujours tant au niveau juridique que financier.

⁵⁴⁷ Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Une énième reconnaissance de la péréquation dans une loi organique relative à l'autonomie a peu d'intérêt, si ce n'est symbolique aux yeux des partisans d'une péréquation toujours plus forte. L'assurance chiffrée d'une progression « quantitative » de la péréquation ne se justifie pas au regard des dysfonctionnements actuels qui nécessitent davantage une ambition de « péréquer mieux » qu'une logique de « péréquer plus »⁵⁴⁸. Que dire des propositions de déguiser des dotations étatiques pour des ressources propres et d'abaisser un seuil d'autonomie [déjà faible], en vue de favoriser une péréquation.

Il apparaîtrait, au cours des débats parlementaires, qu'il s'agit davantage d'une opposition récurrente entre les partisans de la péréquation et ceux de l'autonomie que d'une volonté commune d'améliorer la coexistence de deux notions difficilement conciliables. Les bases sur lesquelles se pratiquent l'autonomie locale influent sur les comportements de nos élus, irrités par tant d'inégalités ou désespérés par la situation financière de leurs collectivités.

2. Une autonomie accordée indépendamment de l'objectif de limiter les inégalités

Pour Michel Bouvier, la péréquation se justifie « pleinement d'un premier point de vue en raison des nouvelles compétences transférées aux collectivités locales, mais aussi parce que se trouve affirmée par le même texte l'autonomie financière de ces collectivités. L'accentuation de l'autonomie locale ne peut que provoquer la compétition, une accentuation des différences, des inégalités de situations des unes par rapport aux autres. Plus encore, la constitutionnalisation de la péréquation se justifie pleinement d'un deuxième point de vue dès lors qu'il convient de tirer les conséquences de la reconnaissance d'une autonomie financière locale ancrée dans l'autonomie fiscale »⁵⁴⁹.

Il en est ainsi en France de la reconnaissance de l'autonomie financière et fiscale. Elle justifie le recours à la péréquation. En réalité, ce rapport de « cause à conséquence » entre l'autonomie et la péréquation n'est pas systématique. Nous pensons que la seule présence de l'autonomie financière et fiscale locale n'est pas de nature à justifier la péréquation. C'est la conception de l'autonomie qui détermine la nécessité d'instaurer des péréquations

⁵⁴⁸ RAYMOND Patrice, « La nécessaire péréquation », *Actes du colloque : « Egalité et services publics territoriaux »*, Angers, 14-15 octobre 2004, Paris, Collection Décentralisation et développement local, LGDJ, p. 110 à 127.

⁵⁴⁹ BOUVIER Michel, « La réforme de la fiscalité locale : éléments méthodologiques », in *Les aspects politiques et financiers de la décentralisation* - « Compte rendu de la conférence débat organisée le 1er février 2007 par l'Observatoire de la décentralisation ; Étude du service des collectivités territoriales », n° 6 (2006-2007), 20 juin 2007, p. 41 à 44.

et définit le degré de correction des inégalités indispensable à un développement homogène et cohérent du territoire. En elles-mêmes, les libertés de voter les taux d'imposition, de fixer les assiettes et de moduler les dépenses en fonction de stratégies sont simplement les bases de la libre concurrence politique territoriale.

Le degré des inégalités est conditionné par la répartition territoriale des bases des impôts transférés (ou créés) et des besoins supportés par les collectivités dans les domaines des compétences décentralisées.

Sachant que 10 % du territoire concentre 90 % des bases de l'ancienne principale ressource propre des collectivités (c'est-à-dire la taxe professionnelle) reprise dans les nouveaux transferts de l'Etat ; et que le poids des charges transférées croît à l'inverse des potentiels financiers territoriaux, le Commissariat Général du Plan a toutes les raisons de souligner que « dans le droit issu des lois de décentralisation, chaque compétence ayant fait l'objet d'un transfert a été attribuée à une catégorie de collectivités locales sans tenir compte des disparités géographiques, démographiques, sociologiques, financières ou techniques »⁵⁵⁰. L'Acte II de la décentralisation renforce cet avis émis en 1993. Les statistiques démontrent que les transferts de charges et de ressources effectués à cette occasion aboutissent à l'aggravation des disparités précédemment constatées⁵⁵¹. Dès lors, nous comprenons mieux l'apparition de la péréquation sur les lèvres de nos élus lorsque le terme « autonomie » parvient à leurs oreilles. Toutefois, nous regrettons que ce soit la solution la plus évoquée face à un problème de fond dont les conséquences s'étendent à l'ensemble des finances locales.

Partant du principe dégagé par le Commissariat Général du Plan, selon lequel « l'égalité des différents niveaux d'administration locale, et à l'intérieur de ceux-ci de chaque collectivité territoriale, qui s'inspire d'un principe d'égalitarisme traditionnel dans notre

⁵⁵⁰ Commissariat général du plan, *Décentralisation : l'âge de raison*, Groupe « Décentralisation, bilan et perspectives », Pierre-Etienne Bisch (prés.), Paris, La documentation française - Le Moniteur, 1993, p. 66.

⁵⁵¹ V. Comité des finances locales, *Rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales*, Jean-Pierre Fourcade (prés.), Paris, La documentation française, 2004, 70 p. ; Commissariat général du Plan, *Évaluation des effets péréquateurs des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales*, Guy Gilbert et Alain Guengant, Paris, Commissariat général du Plan, 2004, 124 p. ; Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 40 sur la péréquation interdépartementale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, 148 p. ; Commission des Affaires économiques et du Plan, Délégation du Sénat pour l'aménagement et le développement durable du territoire et Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 342 sur la péréquation en faveur des régions : vers une nouvelle égalité territoriale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, 70 p. ; Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, *Rapport d'information n° 252 : Actes du colloque « La décentralisation : un nouvel élan pour l'aménagement du territoire »*, Jean François-Poncet, Paris, Sénat, 2003-2004, 74 p.

droit, est illusoire »⁵⁵², Sylvie Homont pense que « l'instauration de mécanismes de péréquation correspond ainsi à la nécessité de corriger l'égalitarisme de la décentralisation, source d'inégalités financières entre les collectivités locales »⁵⁵³.

Ce faisant, nous pensons qu'il existe un degré d'inégalités « acceptable » ne suggérant pas l'institution automatique de la péréquation. Ce niveau équivaut, dans les régimes décentralisés qui ont déjà des péréquations, au stade où l'on constate que celles-ci sont suffisamment performantes et qu'il n'est pas nécessaire de corriger davantage des disparités devenues « acceptables ». Ce degré fluctue en fonction du taux de libre concurrence politique souhaitée par les gouvernements centraux car tous les Etats n'ont pas la même culture de la péréquation. Si les corrections allemandes et suédoises sont proches des 100 %, la France n'a jamais légiféré dans le sens d'une telle intensité péréquatrice.

Seule la loi du 4 février 1995⁵⁵⁴ fait état d'un impératif chiffré, avec un taux de correction assurant à toutes les régions, 80 % de la moyenne des ressources [par habitant] de l'ensemble des régions. Le législateur tolère donc un écart de 20 % entre les ressources des collectivités les plus modestes et la moyenne nationale.

En suivant cette logique, il suffirait que toutes les collectivités bénéficient de 80 % des ressources moyennes constatées pour que les disparités soient jugées « acceptables » et la péréquation inutile. Plus le nombre de collectivités est élevé, plus les risques d'avoir une collectivité en dessous d'un seuil minimal de ressources est grand. Il est inconcevable, quels que soient la nature de la fiscalité locale et les champs d'action incombant à ce niveau, que toutes les communes se situent au dessus d'un tel seuil⁵⁵⁵. A contrario, d'autres bases d'imposition et d'autres charges permettraient aux départements et aux régions d'être

⁵⁵² Commissariat général du plan, *Décentralisation : l'âge de raison*, op. cit.

⁵⁵³ HOMONT-LAPLANCHE Sylvie, *Les systèmes de péréquation entre les collectivités locales*, Thèse de doct. : droit public, Université Paris X, 1996, p. 41.

⁵⁵⁴ Article 68-II de la loi du 4 février 1995 : « A compter du 1er janvier 1997, une péréquation financière est opérée entre les espaces régionaux de métropole. A cette fin, l'ensemble des ressources, hors emprunts, des collectivités territoriales et de leurs groupements, au sein d'un même espace régional, fait l'objet d'un calcul cumulé. Ces ressources comprennent les concours de toute nature reçus de l'Etat, les recettes de péréquation provenant de collectivités territoriales extérieures à l'espace considéré, les bases de calcul de l'ensemble des ressources fiscales multipliées pour chaque impôt ou taxe par le taux ou le montant unitaire moyen national d'imposition à chacun de ces impôts ou de ces taxes, les produits domaniaux nets de la région, des départements qui composent celle-ci, des communes situées dans ces départements et de leurs groupements. Les ressources ainsi calculées, rapportées, par an, au nombre des habitants de l'espace régional considéré, sont corrigées afin de tenir compte des charges des collectivités concernées et de leurs groupements. Elles ne peuvent être inférieures à 80 p. 100 ni excéder 120 p. 100 de la moyenne nationale par habitant des ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements. Les éléments de calcul et les résultats des évaluations de ressources et de charges sont soumis chaque année, par le Gouvernement, à l'examen du Comité des finances locales ».

⁵⁵⁵ On note un écart de 1 à 8500 entre la commune la moins dotée en pouvoir d'achat et la plus riche.

concentrés dans une fourchette étroite en termes de ressources disponibles, et remettrait en cause l'évidence de l'institution de mécanismes de péréquation.

Pour s'en convaincre, il suffit d'observer les statistiques présentes dans le rapport du Sénat sur la péréquation interdépartementale⁵⁵⁶. Des impôts et des charges impliquent tout au plus un dispositif léger.

Les statistiques démontrent que 7 départements ont des bases de taxe professionnelle inférieures de 50 % à la moyenne nationale et tous les départements ont des bases de taxe d'habitation et de taxe foncière sur le non bâti supérieures à 50 % de la moyenne nationale.

En matière de dépenses, le groupe sénatorial constate que le rapport entre la dépense de voirie par habitant la plus élevée et la plus faible des départements s'établit à 211. De surcroît, 32 départements font face à une dépense théorique supérieure de plus de 90 % à la moyenne.

Pour les dépenses liées aux collèges et aux transports scolaires, ce rapport est réduit à 2 et pour les dépenses liées à la famille et à l'enfance à 1,7. Dans les deux cas, l'ensemble des départements ont des dépenses inférieures à 125 % de la moyenne nationale.

Autrement dit, des ressources hétérogènes comme la fiscalité professionnelle et des charges comme la voirie impliquent de force une péréquation de grande envergure. Une décentralisation reposant sur des impôts similaires à la taxe d'habitation ou à la taxe foncière sur les propriétés bâties et des compétences à l'image du domaine des collèges et des transports scolaires ou de l'enfance et de la famille entraîne une très faible péréquation, voire aucune, pour peu que les disparités constatées pour chaque impôt ou charge s'amenuisent une fois reliées entre elles dans l'équilibre budgétaire. Toutefois, nous sommes conscients, comme le souligne le rapport Mercier⁵⁵⁷, qu'il « n'existe guère d'impôts aux bases localisables et équitablement réparties, que ce soit parmi les impôts d'Etat ou parmi de nouveaux impôts qui sont parfois évoqués ».

⁵⁵⁶ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 40 sur la péréquation interdépartementale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, p. 63 à 88.

⁵⁵⁷ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Avis n° 325 sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Michel Mercier, Paris, Sénat, 2003-2004, 73 p.

L'objectif de notre démonstration n'est pas de proposer une réforme de la fiscalité locale et des compétences locales, qui doit répondre à bien d'autres soucis et objectifs que ceux d'éviter la mise en œuvre d'une péréquation.

Notre but est d'une part, d'expliquer pourquoi les deux notions sont si proches en droit public français, et d'autre part, de démontrer que la péréquation n'est pas un élément constitutif de l'autonomie. En effet, l'opposition théorique entre les deux concepts est certaine et leur proximité s'explique par la seule volonté de péréquer en vue de limiter les effets de l'autonomie. L'octroi de ressources supplémentaires pour les collectivités les moins « riches » apparaît pour certains [notamment des élus locaux] comme un renforcement de l'autonomie.

A notre sens, l'autonomie de gestion est l'objectif du niveau de l'ensemble des ressources attribuées aux collectivités. La péréquation effectue un transfert d'autonomie de gestion. Elle ampute les collectivités aisées d'une partie de leur autonomie pour la redéployer aux collectivités moins pourvues. En revanche, cet octroi de ressources supplémentaires se fait aux dépens de l'autonomie fiscale et financière (autonomie de percevoir des recettes) des collectivités les plus « riches », sans que cette liberté dans la perception des ressources ne soit transférée car la collectivité bénéficiaire de la péréquation ne maîtrise en rien cette recette. Enfin, les pouvoirs d'actions locaux dans un contexte de « libre concurrence » territoriale sont amoindris.

§ 2. UNE OPPOSITION VARIABLE SELON LES FORMES DE LA PEREQUATION

Nous établissons deux principales distinctions en termes de formes de péréquations : la péréquation horizontale s'oppose à la péréquation verticale et la péréquation financière à la péréquation fiscale. Sur la question de la limitation à une seule forme de péréquation dans les finances publiques locales, la doctrine se rassemble autour de l'idée que « dans l'état actuel de l'organisation territoriale, les deux sont nécessaires et doivent être utilisées en complémentarité »⁵⁵⁸.

C'est pourquoi, des dispositifs mêlant les caractéristiques de différentes formes de péréquations sont apparus dans le paysage local. Patrice Raymond qualifie ceux-ci de

⁵⁵⁸ GUENGANT Alain et UHALDEBORDE Jean-Michel, « Comment gérer la complexité croissante de la péréquation territoriale ? », « La péréquation financière entre les collectivités locales », *Actes du colloque international « A la recherche de la péréquation »*, Limoges, 12-13 octobre 1995, Paris, PUF, 1996, p. 42.

« péréquation transversale »⁵⁵⁹ et Jacques Blanc, de « formes hybrides »⁵⁶⁰. Tout l'intérêt réside dans la tentative de cumuler les avantages des diverses formes et d'en amoindrir les inconvénients. Les législateurs français et allemands ont, tous deux, recours à ces dispositifs hybrides.

Notre analyse ci-après possède donc un apport « pratique » limité par ces dispositifs mixtes. Ce faisant, elle révèle une graduation dans l'antagonisme entre péréquation et autonomie que le législateur et la doctrine considère avec peu d'intérêt. Or, le devoir de conciliation entre les deux concepts repose sur ces modulations d'interactions entre les formes de péréquation et l'autonomie.

Nous établissons un ordre décroissant des formes de péréquation en fonction des limites qu'elles apportent à l'autonomie des collectivités. Outre l'intérêt théorique, ces distinctions ont une influence directe sur le ratio d'autonomie prévu par le législateur en 2004. La péréquation fiscale représente la forme la plus restrictive de l'autonomie locale (A), s'en suit la péréquation financière horizontale, dont l'utilisation est contestée outre-Rhin pour la privation d'autonomie qu'elle entraîne, et enfin, la péréquation financière verticale, forme la moins restrictive en ne faisant appel à aucune contribution locale et sans impact sur les décisions fiscales des autorités locales. Néanmoins, elle s'avère très coûteuse pour l'Etat et lui permet de conserver une certaine emprise financière sur les collectivités (B).

A. LES RELATIONS ENTRE LA PEREQUATION FISCALE ET L'AUTONOMIE

Par le douzième alinéa de la recommandation sur la péréquation des ressources des collectivités locales, le Conseil de l'Europe préconisent aux gouvernements « lorsqu'il existe plus d'un impôt local, de reconnaître la nécessité d'une péréquation pour chaque impôt, à moins qu'un impôt particulier ne soit dominant et que la collectivité locale n'ait que peu de latitude pour décider de la pondération des divers impôts »⁵⁶¹.

⁵⁵⁹ RAYMOND Patrice, « La nécessaire péréquation », *Actes du colloque : « Egalité et services publics territoriaux »*, Angers, 14-15 octobre 2004, Paris, Collection Décentralisation et développement local, Collection Décentralisation et développement local, LGDJ, p. 111.

⁵⁶⁰ BLANC Jacques, « Péréquation par le sommet ou péréquation par la base : faut-il continuer de corriger au sommet pour compenser les disparités de potentiel fiscal ou faut-il péréquer par la base », « La péréquation financière entre les collectivités locales », *Actes du colloque international « A la recherche de la péréquation »*, Limoges, 12-13 octobre 1995, Paris, PUF, 1996, p. 171.

⁵⁶¹ Comité des Ministres aux Etats membres, *Recommandation n° R (91) 4 sur la péréquation des ressources des collectivités locales*, Conseil de l'Europe, 22 mars 1991.

Nous ne partageons pas cet avis car, d'une part, cette position incite à la multiplication des dispositifs de péréquation déjà en grand nombre et d'une complexité suffisamment élevée, et d'autre part, parce que la péréquation ne doit pas être systématique et étendue à l'ensemble des impôts sur lesquels les collectivités ont des pouvoirs de modulation en termes de taux ou d'assiette. La péréquation française souffre d'une indéniable illisibilité accrue par des dispositifs parfois inutiles et inefficaces. Nous pensons que la péréquation est inutile lorsque les écarts de bases brutes d'impositions sont faibles, tel est le cas pour la taxe d'habitation ou la taxe foncière sur les propriétés bâties, et lorsque les recettes ne sont pas significatives, comme pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties ; enfin nous pensons qu'elle est inefficace lorsqu'il existe des péréquations fiscales susceptibles d'être renforcées en vue de corriger les disparités globales des bases d'imposition de l'ensemble des impôts.

La pratique d'une péréquation sur un impôt dominant est justifiée à la condition *sine qua non* que cet impôt soit très inégalitaire [ce qui est le cas pour la fiscalité professionnelle au niveau communal]. La péréquation fiscale ne doit pas être entreprise pour limiter les prérogatives des élus locaux au motif qu'elles peuvent engendrer des disparités, comme semble le recommander le Comité des Ministres en souhaitant des péréquations, sauf lorsqu'une collectivité locale a peu de latitude pour décider de la pondération de l'impôt.

Les impôts locaux, dont les collectivités fixent notamment le taux, sont des éléments indispensables à tout ancrage de l'autonomie fiscale. Ce sont les principaux leviers de la politique locale. Ils permettent aux élus de choisir le degré de pression fiscale et le niveau d'investissement financier en faveur des services publics locaux. La péréquation fiscale étant la plus limitative de l'autonomie des collectivités territoriales, les premières conclusions du groupe sénatorial sur la péréquation interdépartementale sont, à juste titre, défavorables au partage des bases fiscales et à l'institution de mécanismes de péréquation fiscale⁵⁶².

Nous notons par ailleurs que ce type de péréquation a une influence directe sur les décisions locales. En règle générale, les collectivités privées d'une partie de leurs recettes fiscales au titre du rééquilibrage territorial, ont moins de risques d'être dans une situation financière délicate puisqu'elles possèdent un potentiel de ressources largement supérieur à leurs homologues. En subissant un écrêtement de leurs bases de fiscalité foncière professionnelle en faveur des fonds départementaux, elles sont incitées à avantager leurs

⁵⁶² Premières conclusions du groupe sénatorial sur la péréquation interdépartementale du 22 octobre 2003.

contribuables professionnels, à rendre leurs territoires attractifs et à se priver, autant que faire se peut, de la pleine exploitation de leurs potentiels de ressources.

La distinction entre le modèle horizontal et le modèle vertical fait en matière de péréquation financière, se révèle très délicate et présente peu d'intérêt dans le domaine fiscal.

En effet, si la péréquation fiscale peut être purement horizontale lorsqu'il existe un transfert fiscal entre des collectivités d'un échelon identique, aucun modèle purement vertical n'est mis en œuvre. Pour ce faire, il faudrait qu'une partie des impôts étatiques [ou d'une collectivité de rang supérieur] soit l'unique source de financement d'un fonds de péréquation inter-collectivités.

La France s'est tournée vers le modèle fiscal horizontal au début des années quatre-vingt avant de renoncer partiellement⁵⁶³. La réforme de la loi de finances pour 2010 amorce un nouveau revirement avec la création des fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

L'Allemagne construit son fédéralisme fiscal sur cette forme de péréquation avec une répartition fiscale de la part des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée destinée aux Länder. L'autonomie financière des Länder est une autonomie de dépenses. Contrairement à certaines idées reçues, les Länder disposent d'une des plus faibles autonomies de recettes des territoires de l'Union européenne.

Les conséquences de l'institution d'une péréquation sont différentes selon qu'elles concernent un impôt partagé ou un impôt propre. Plus la liberté des autorités locales est grande, plus les limites apportées par la péréquation sont grandes. Ce faisant, le besoin péréquateur est identique. Les inégalités fiscales proviennent uniquement de la répartition territoriale des bases brutes des impôts décentralisés, qu'ils soient propres ou partagés, et non de la liberté accordée aux élus territoriaux. Comme le développe longuement le Conseil de l'Europe dans son rapport sur les limites de la fiscalité, les impôts propres représentent l'élément premier de l'autonomie fiscale⁵⁶⁴.

⁵⁶³ Il ne restait plus que des procédures horizontales de péréquation fiscale en faveur des communes : les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle et de la taxe additionnelle ainsi que les deux fonds de compensation des nuisances aéroportuaires.

⁵⁶⁴ Un rapport du Conseil de l'Europe (Comité directeur sur la démocratie locale et régionale, « Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations », *Communes et régions d'Europe*, n° 65, Conseil de l'Europe, 1998, p. 12) précise que « les impôts exclusifs sont la source de financement la plus satisfaisante du point de vue de l'autonomie locale ; suivent, à peu près sur le même plan, les impôts

Une péréquation financière s'avère plus respectueuse des pouvoirs liés à ces impôts et à l'autonomie fiscale qu'ils procurent.

B. LES RELATIONS ENTRE LA PEREQUATION FINANCIERE ET L'AUTONOMIE

L'utilisation simultanée des péréquations verticales et horizontales est pratiquée en France, en Allemagne et dans de nombreux pays européens. La raison réside certainement dans la tentative des gouvernements centraux d'obtenir les avantages des deux méthodes et d'en réduire les inconvénients. Toutefois ce n'est pas une tâche que la France a accompli intégralement. Au cours des dernières années, elle consolide son modèle de péréquation verticale (2) alors que l'Allemagne conserve la place centrale de l'horizontalité de sa péréquation et la restriction de l'autonomie financière de ces Länder à une autonomie de dépenses (1).

1. Les relations entre la péréquation financière horizontale et l'autonomie

Cette forme de péréquation, pilier du système redistributif allemand, impose aux collectivités les plus riches, au nom du principe de solidarité, de contribuer directement au développement de leurs homologues les plus dépourvues.

Le Conseil de l'Europe⁵⁶⁵ constate que le modèle horizontal présente « le double avantage pour les gouvernements centraux de rien coûter et d'éviter que les collectivités locales s'entendent pour exiger une péréquation plus importante ». Cependant, l'institution concède que « le modèle génère des conflits entre les collectivités et ne fait pas l'unanimité au près des collectivités aisées qui sont souvent les plus influentes ».

La forme horizontale se caractérise par un transfert financier entre des collectivités d'un même échelon. Elle restreint l'autonomie financière des collectivités « contributrices » en

partagés et la facturation ; viennent ensuite les dotations ; les subventions sont les sources qui restreignent le plus la marge de manœuvre des collectivités bénéficiaires ». Le Conseil de l'Europe défend la nécessité d'une forte décentralisation fiscale en soutenant qu'il s'agit d'un « processus qui renforce l'autonomie locale, car les impôts locaux procurent aux collectivités locales une base sûre pour la planification budgétaire à long terme et pour l'autonomie de gestion, spécialement en ce qui concerne les dépenses. En outre, la décentralisation fiscale favorise la transparence des politiques locales et facilite le contrôle par les citoyens du bien-fondé des dépenses financées par l'impôt ».

⁵⁶⁵ Comité directeur sur la démocratie locale et régionale, « Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations », *Communes et régions d'Europe*, n° 65, Conseil de l'Europe, 1998, p. 51 à 52 et Comité directeur sur la démocratie locale et régionale, « Les finances locales en Europe », *Communes et régions d'Europe*, n° 61, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1997, p. 54 et s.

imposant des contraintes à leurs budgets. Dans sa décision du 6 mai 1991, le Conseil constitutionnel juge conforme à la Constitution, les participations imposées par le législateur à des communes franciliennes au titre du fonctionnement du fonds de solidarité de la région Île-de-France en les assimilant à des « charges obligatoires »⁵⁶⁶.

Ces charges sont fixées soit à partir de « potentiels de ressources » (les fonds de péréquation français ; l'ancienne dotation de fonctionnement minimale et l'ancien de fonds de correction des déséquilibres régionaux jusqu'en 2003⁵⁶⁷), soit sur la base de « produits récoltés » par les collectivités (le *Länderfianzausgleich* en est l'illustration).

Le second cas restreint d'autant plus l'autonomie locale. Il incite les collectivités « contributrices » [qui ont conscience de leurs positions] à réduire les recettes qu'elles ont la possibilité de percevoir. Il s'agit d'une des grandes faiblesses du système allemand. Les Länder les plus aisés ne maximisent pas leurs produits. Les moyens affectés au fonctionnement et à la création de services publics locaux s'en ressentent et la contribution au profit des autres Länder n'est pas optimale.

Le constat est identique pour les collectivités les moins aisées. Elles sont incitées à ne pas produire les efforts nécessaires pour augmenter leurs recettes en s'appuyant sur la redistribution car les gains acquis par une gestion plus rigoureuse sont limités par la perte de ressources provenant des Länder « contributeurs ».

Le système est lourd de conséquences : « déresponsabilisation budgétaire (au niveau des recettes), développement de l'ensemble du territoire freiné, renforcement des tensions et des rancœurs entre les Länder de l'Ouest (contributeurs) et de l'Est (bénéficiaires), nivellement par le bas... ».

Pour toutes ces raisons, nous émettons de fortes réserves sur cet aspect de la péréquation horizontale allemande si souvent citée en exemple. Le respect des décisions locales implique que les répartitions financières soient faites en toute indépendance de ces décisions.

En calculant le montant des contributions et reversements sur les potentiels de ressources des collectivités, le système français ne souffre pas de cet engrenage. Toutefois, la

⁵⁶⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, relative à la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

⁵⁶⁷ Au contraire du FCDR, l'ancien fonctionnement de la DFM n'est pas un pur modèle de péréquation horizontale car les prélèvements et les redistributions des départements s'effectuent à l'intérieur même de la DGF.

péréquation financière horizontale ne convainc pas le législateur qui supprime les deux mécanismes en faveur des régions et des départements présents dans les finances locales. En réalité, ils ne le sont qu'en apparence. Les positions contributrices et bénéficiaires sont « soldées » au titre de l'année 2003 et les DGF régionales et départementales sont diminuées ou augmentées des montants correspondant aux transferts constatés lors de la dernière année du fonds de correction des déséquilibres régionaux et de l'ancien fonctionnement de la dotation de fonctionnement minimale. Les conséquences financières sont identiques, à la différence près que le législateur en fige les effets péréquateurs⁵⁶⁸.

Le système rend ainsi compte d'une situation passée de plus en plus en décalage avec la réalité. Toute aggravation des disparités par rapport à 2003 équivaut à une diminution des effets péréquateurs et une réduction des inégalités aboutit à de plus grands effets péréquateurs sauf si la répartition des potentiels de richesse vient à s'inverser. Le cas échéant, la part de la DGF issue de ce « gel » aurait des effets « contre-péréquateurs » ou « sur-péréquateurs »⁵⁶⁹. La réforme de la DGF en 2004 s'est orientée vers la forme péréquatrice la plus respectueuse de l'autonomie financière des collectivités : la péréquation financière verticale avant le revirement issu des lois de finances pour 2010 et 2011, et le développement d'une forte péréquation fiscale.

2. Les relations entre la péréquation financière verticale et l'autonomie

La péréquation financière verticale n'a pour effet ni de limiter les recettes fiscales reçues par les collectivités de manière autonome, ni d'imposer des charges budgétaires obligatoires. En cela, elle permet la meilleure conciliation entre péréquation et autonomie.

Le groupe de travail sénatorial sur la péréquation interdépartementale estime que pour surmonter la contradiction entre péréquation et autonomie et éviter que la péréquation se traduise par la dégradation de l'autonomie individuelle des collectivités⁵⁷⁰, il convient de recourir à la péréquation verticale plutôt qu'à la péréquation horizontale ; c'est-à-dire à une

⁵⁶⁸ Seuls les effets péréquateurs de la répartition des bénéficiaires de la DFM ne sont pas figés. La DFM existe toujours mais la participation des départements « contributeurs » est figée en 2003.

⁵⁶⁹ Les effets « contre-péréquateurs » se définissent comme les conséquences d'une répartition défavorisant les collectivités les moins dotées. A l'opposé, les effets « sur-péréquateurs » sont assimilables aux conséquences d'une répartition pénalisant les collectivités les plus aisées au point qu'elles viennent à posséder moins de ressources disponibles que leurs homologues, initialement moins bien pourvues.

⁵⁷⁰ La référence à l'autonomie individuelle est faite en opposition au choix du législateur de privilégier un ratio d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivités et non individuellement.

péréquation par des dotations de l'Etat plutôt que par des transferts de ressources entre départements. L'instrument privilégié de cette redistribution verticale visé par les sénateurs est la DGF⁵⁷¹.

Le choix d'un modèle de péréquation verticale s'avère coûteux pour les gouvernements centraux mais présente pour eux, l'avantage de conserver un certain contrôle sur les collectivités⁵⁷². En fonction de la pression émise par l'Etat dans la distribution de ces dotations, l'indépendance des collectivités est plus ou moins remise en cause. La prise en compte de critères « incitatifs » comme l'effort fiscal ou le nombre de logements sociaux se révèlent contraignants pour les décisions locales dont la liberté est indirectement limitée, notamment si les garanties financières et fiscales des collectivités sont insuffisantes. Les conséquences de la péréquation verticale sont plus respectueuses de l'autonomie locale mais en contrepartie elles s'étendent à l'ensemble des collectivités. Elle soumet les unes à une pression et une dépendance financière étatiques et prive les autres de ressources censées leur revenir dans un contexte de libre concurrence politique⁵⁷³.

⁵⁷¹ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 40 sur la péréquation interdépartementale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, p. 24 à 25.

⁵⁷² V. Comité directeur sur la démocratie locale et régionale, « Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthode de calcul des dotations » et « Les finances locales en Europe », op. cit.

⁵⁷³ Une redistribution des dotations proportionnellement au nombre d'habitant apporterait davantage de ressources aux collectivités les plus aisées (ou pour être plus exact, à toutes les collectivités « perdantes » de l'institution de la péréquation verticale).

SECTION II.

LES SOUHAITS DE PEREQUER POUR SOUTENIR L'AUTONOMIE LOCALE

De nombreux élus locaux et parlementaires attribuent à la péréquation comme objectif principal, la garantie d'un minimum de ressources et d'autonomie (§ 1). Ce sentiment est exacerbé par les nouvelles charges transférées, sources d'accentuation des inégalités dans le temps et d'inquiétudes quant à leur financement à terme (§ 2).

§ 1. L'ILLUSION DE PALLIER LES DEFAILLANCES DE L'AUTONOMIE FISCALE

Les travaux et débats des parlementaires sont de parfaites illustrations des conceptions divergentes sur les liens entre l'autonomie et la péréquation. Le Président du Sénat, lors de son intervention du 10 avril 2003, souligne le caractère antagoniste existant entre les deux notions tout en souhaitant leur conciliation : « D'une manière plus générale, je forme le vœu que le gouvernement parvienne à concilier autonomie locale et péréquation, apparemment antagonistes mais désormais toutes deux constitutionnelles ». Christian Poncelet ne s'arrête pas à ce souhait et pense qu'il est possible de mettre en œuvre une péréquation au service de l'autonomie financière des collectivités territoriales en envisageant que les collectivités les plus pauvres « pourraient, ainsi, exercer pleinement leur libre arbitre fiscal et voir leur autonomie et leur responsabilité renforcées »⁵⁷⁴.

Ces quelques mots résument des rapports maintes fois évoqués et débattus sur les bancs parlementaires. Certains, comme Jean-François Copé, souhaitent concilier au mieux les deux notions antagonistes et d'autres, comme Bernard Frimat, veulent que la péréquation soit reconnue en tant qu'élément constitutif et indissociable de l'autonomie locale. Nous l'avons vu, théoriquement, autonomie et péréquation s'opposent. A partir de ce constat, il est intéressant de comprendre les argumentaires de ceux qui soutiennent le contraire,

⁵⁷⁴ Intervention de M. Christian PONCELET, Président du Sénat, à l'occasion de la présentation du numéro spécial de la revue française de finances publiques, « Vingt ans de finances locales : enjeux pour l'avenir », *RFFP*, 10 avril 2003.

d'autant plus que la reconnaissance juridique simultanée des deux concepts n'est pas étrangère aux demandes de reconnaître la péréquation comme un élément indissociable, voire constitutif de l'autonomie.

La séance du 22 juillet 2004 sur le projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités⁵⁷⁵ donne aux sénateurs Bernard Frimat et Jean-Pierre Sueur, l'occasion de faire connaître leur point de vue sur le lien autonomie - péréquation.

Bernard Frimat argumente le dépôt d'un amendement relatif à la péréquation (absente du projet de loi) en dépit de toute considération et de toute cohérence à l'égard de l'opposition entre l'autonomie et la péréquation⁵⁷⁶ :

« Le principe de la péréquation peut tout à fait y figurer [dans la loi organique]. Nous tenons beaucoup à ce principe dans la mesure où il est, à nos yeux, constitutif de la notion même d'autonomie financière. Le titre du projet de loi organique, même s'il est aujourd'hui quelque peu irréaliste puisque l'on aboutit à l'inverse, est toujours : « Autonomie financière des collectivités territoriales ». Or le texte privilégie le concept de l'autonomie fiscale et, si nous voulons prendre le concept d'autonomie financière dans toute sa plénitude, la péréquation en est un élément constitutif. En effet, quel est le sens de l'autonomie si les ressources propres au sens où nous l'entendons sont inexistantes ? Nous savons que les inégalités fiscales entre les collectivités peuvent être très importantes, que certaines d'entre elles n'ont pratiquement aucune possibilité propre et qu'elles ne peuvent tirer leur autonomie de gestion que d'une péréquation dynamique et forte. Voilà pourquoi il nous semble nécessaire d'affirmer ce principe, et il est à nos yeux tout à fait dommageable qu'une fois de plus vos affirmations, qui seront, je n'en doute pas, favorables à la péréquation, se traduisent dans les faits et dans les actes par sa négation ».

Jean-François Copé, alors ministre délégué à l'Intérieur, s'oppose à cet amendement sans pour autant avancer la contradiction somme toute logique entre les deux notions :

« Cependant, monsieur Frimat, contrairement à ce que vous affirmez, la péréquation n'est pas un élément constitutif de l'autonomie financière des collectivités territoriales. [...] La péréquation, c'est beaucoup d'autres choses ; c'est un principe de solidarité et d'équité territoriale [...]. En tout état de cause - nous en avons longuement débattu depuis le début

⁵⁷⁵ Ce projet aboutit à la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

⁵⁷⁶ Amendements 66 et s.

de la discussion - la péréquation n'est pas un élément constitutif de l'autonomie financière. Vous comprendrez donc que j'émette un avis défavorable sur cet amendement »⁵⁷⁷.

La forte teneur politique du sujet explique la retenue de l'argumentaire de Jean-François Copé. La péréquation divise. D'un côté, les élus locaux « gagnants » de l'institution de la péréquation, clament un « amour » certain et quelque peu surdimensionné en sa faveur ; d'un autre côté, les élus locaux « perdants » qui érigent en dogme le principe de l'autonomie. Ainsi, toute réforme relative aux deux principes constitutionnels se révèle délicate et doit être conduite avec grande habileté.

Preuve en est, les vives réactions de Jean-Pierre Sueur et Bernard Frimat à la suite de l'intervention de Jean-François Copé. La simple rétorque de ce premier témoigne des craintes face à l'autonomie et des espoirs mis dans la péréquation :

« Quand on n'a pas d'argent, on ne peut rien faire ! ».

Cette phrase résume à merveille les raisons de la conception de la péréquation comme un élément constitutif de l'autonomie, et au-delà un moyen d'assurer un minimum de ressources et marges de manœuvre budgétaire à l'ensemble des collectivités :

« Elle a mis en lumière notre désaccord. Il est en effet tout à fait intéressant de vous entendre dire que la péréquation n'est pas un élément constitutif de l'autonomie financière. Si tel était le cas, il faudrait alors s'interroger sur les moyens de respecter le principe de la libre administration des collectivités territoriales ; en effet, loin d'être une simple tendance, ce principe est inscrit dans la Constitution depuis un moment. Or quelle est la liberté d'une collectivité territoriale qui ne possède pas, par absence de potentiel fiscal, de réelle autonomie ? En réalité, il n'y a pas d'autonomie fiscale face à la « misère » des recettes d'un budget. Dans ce cas, l'autonomie et la libre administration d'une collectivité locale ne pourront être assurées que par la péréquation, seul moyen pour la collectivité d'accéder à la solidarité. Nous ne divergeons d'ailleurs sur ce point que dans la manière de mettre en

⁵⁷⁷ Jean-François Copé s'exprime également dans les termes suivants en réponse à M. Charasse : « Sur le fond, monsieur Charasse, vous avez souligné avec justesse le fait que j'aurais dû peut-être aller un peu plus loin dans ma réponse. Au demeurant, il existe entre nous un point de divergence important : selon nous, il faut vraiment, dans l'intérêt du débat, distinguer la péréquation de l'autonomie financière. J'ai la conviction qu'intégrer la péréquation dans le concept d'autonomie financière aboutirait à un contresens. En effet, la péréquation relève de la compétence de l'Etat qui, par le versement des dotations, met en œuvre la solidarité. Or, si l'on demande aux collectivités territoriales, à qui l'on donne l'autonomie financière d'intégrer dans cette dernière leur propre rôle de solidarité territoriale, où est, alors, la place de l'autonomie ? Il me semble donc vraiment indispensable de séparer ces deux notions, ce que le constituant a d'ailleurs fait avec beaucoup de sagesse ».

œuvre cette solidarité, puisque nous souhaitons la diriger vers ceux qui en ont besoin. Par la solidarité, la collectivité peut accéder à l'autonomie de gestion et donc satisfaire au principe de libre administration des collectivités locales. Pour cette raison, nous voulons préciser, par cet amendement, que la péréquation est un élément constitutif de l'autonomie financière des collectivités territoriales »⁵⁷⁸.

Ce n'est pas la première fois que la péréquation est envisagée comme tel. Le rapport du Sénat sur la péréquation interdépartementale, lui attribue l'objectif intermédiaire urgent de permettre à tous les départements de faire face à leurs obligations. Selon les rapporteurs, il est nécessaire, avant d'égaliser la situation des départements, de résoudre un problème immédiat et inquiétant : « l'impossibilité pour plusieurs conseils généraux de faire face à leurs charges obligatoires dans des conditions de pression fiscale et de niveau de prestations acceptables »⁵⁷⁹. Le gel des dotations de l'Etat aux collectivités pendant trois ans (2011 à 2013) dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014⁵⁸⁰ renforce ces craintes⁵⁸¹.

⁵⁷⁸ Plusieurs amendements relatifs à la péréquation sont déposés sur le projet de loi organique. Ils ont pour but d'affirmer que l'autonomie fiscale des collectivités territoriales et la péréquation verticale par l'Etat sont consubstantielles au principe de libre administration ; d'assurer l'effectivité de la péréquation par une loi de programmation fixant pour une durée de cinq ans l'accroissement, pour chaque catégorie de collectivités, de la proportion de la part des dotations de l'Etat aux collectivités donnant lieu à péréquation ; de prévoir que la péréquation soit établie eu égard aux charges respectives des collectivités; d'assurer que toute création, extension ou transfert de compétences au profit des collectivités territoriales s'accompagne de la mise en place de mécanismes de péréquation permettant d'assurer l'exercice de ces compétences sur l'ensemble du territoire dans des conditions conformes au principe d'égalité ; de réaffirmer que la péréquation permette la correction des différences de ressources et de charges pour assurer un niveau comparable de services publics en prenant la forme à la fois de dotations de l'Etat visant à une action de solidarité au bénéfice des collectivités les moins favorisées, et de mécanismes de solidarité entre collectivités d'une même catégorie.

⁵⁷⁹ Cet argumentaire est lié à la décentralisation en cours et ses auteurs ne veulent pas donner raison aux détracteurs de la décentralisation, qui considèrent que celle-ci risque d'entraîner de graves inégalités entre les citoyens devant les services publics. Le groupe de travail pense qu'il faut résoudre ces difficultés de façon structurelle et durable.

⁵⁸⁰ Annexe VI.B.1. de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 : « A partir du budget triennal 2011-2013, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, hors FCTVA, seront stabilisés en valeur. Cette décision rejoint la proposition faite par le groupe Carrez-Thénault, qui indique dans son rapport que le gel des concours de l'Etat aux collectivités se justifie non seulement par la nécessité de maîtriser les dépenses de l'Etat, mais également par l'effet inflationniste du niveau des recettes sur les dépenses. Ce gel des concours s'entend hors FCTVA, sorti de l'enveloppe des concours comme préconisé par le rapport Carrez-Thénault, et hors impacts liés à la suppression de la part « équipements et biens mobiliers » de la taxe professionnelle (TP), afin de respecter la neutralité de la réforme de la TP posée par le Gouvernement ».

⁵⁸¹ V. Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport n° 2840 sur le projet de loi (n°2823), de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014*, Gilles Carrez, Paris, Assemblée nationale, 2010, 175 p. ; Commission des finances, *Rapport d'information n° 78 sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014*, Philippe Marini, Paris, Sénat, 2010-2011, 154 p.

Le rôle des ressources propres et de la fiscalité locale dans son ensemble, celui d'assurer un minimum de ressources et de garantir une autonomie financière aux collectivités territoriales et plus largement le principe de libre administration est transféré à la péréquation afin de pallier les imperfections d'un système archaïque, complexe et inadapté.

La péréquation est envisagée comme une fausse réponse à un vrai problème.

Le vœu formulé par Alain Vasselle, élu local revendiquant une situation financière délicate, nous paraît particulièrement intéressant. Son souhait d'être autonome n'est pas relié à celui d'une péréquation plus forte. En tant que maire d'une commune rurale, il espère avoir un pouvoir décisionnel indépendant grâce à des ressources fiscales et des ressources propres suffisantes sans s'en remettre aux concours péréquateurs de l'Etat, des départements ou des régions⁵⁸². Pour lui, la situation actuelle se résume à une dépendance des élus locaux aux systèmes de péréquation qui sont plus que des mécanismes correcteurs d'inégalités mais les poumons financiers de sa commune⁵⁸³.

Nous l'avons démontré, la péréquation entraîne un transfert d'autonomie de gestion, prive des collectivités d'une autonomie de recettes (levier fiscal...) et limite la « libre concurrence » territoriale.

Le groupe de travail sur la conciliation entre l'autonomie et la péréquation⁵⁸⁴, conscient de la difficulté financière rencontrée par certains élus et des problèmes de fonds touchant la fiscalité locale, propose des réformes visant à corriger l'archaïsme et la complexité de la fiscalité locale. Pour ces parlementaires, la révision des bases locatives constitue « le corollaire indispensable de l'autonomie des collectivités locales ». Il est vrai que l'assiette de l'impôt local est à l'origine de fortes inégalités. Seule une actualisation régulière des bases d'imposition permet de maintenir durablement une fiscalité vivante et de réduire les charges incompressibles pesant sur le budget de l'Etat.

Dans le cadre d'une réforme, il est essentiel que les deux conditions présentées dans le rapport : « une base susceptible d'être territorialisée et un taux susceptible d'être modulé par la collectivité bénéficiaire », soient pris en compte pour renforcer l'autonomie

⁵⁸² Alain Vasselle espère plus précisément pouvoir lancer ses « investissements sans avoir à faire appel aux subventions du conseil général de mon département, ni à celles du conseil régional » et pouvoir peut-être se « passer du concours de la dotation de développement rural ou de la dotation globale d'équipement ».

⁵⁸³ Alain Vasselle termine son intervention par un constat sur lequel il avoue en être encore au stade de la réflexion avec la naissance de l'intercommunalité à fiscalité propre. Il a le sentiment que la véritable autonomie financière est en train de se déplacer des communes vers l'intercommunalité.

⁵⁸⁴ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 87 sur le projet de loi de finances pour 2002*, Tome I, Philippe Marini, Paris, Sénat, 2001-2002, p. 199 à 201.

financière locale tout en réduisant les inégalités territoriales actuelles car comme nous l'avons démontré précédemment, ce n'est pas l'autonomie qui justifie une péréquation accrue mais l'inégale répartition des bases d'imposition⁵⁸⁵.

§ 2. L'ILLUSION DE CONSERVER UNE AUTONOMIE DE GESTION

A l'évidence, tout accroissement de disparités déjà élevées, incite un nouvel effort péréquateur. Le dynamisme des nouvelles charges récemment transférées implique cet effort⁵⁸⁶ (A). Fidèle à une logique, quelque peu dépourvue de sens mais qui permet de rassembler le plus grand nombre, le législateur institue de nouveaux transferts financiers entre l'Etat et les collectivités, tous partagés entre compensation et péréquation et dotés d'une complexité qui atteint son paroxysme. Lorsque le législateur a la bienveillance de ralentir l'accroissement du nombre de mécanisme péréquateur, le Conseil constitutionnel est saisi et les critiques s'accroissent (B).

A. LE DYNAMISME DES CHARGES DECENTRALISEES : FACTEUR D'ACCROISSEMENT DES INEGALITES

Le principe de la compensation financière intégrale des transferts de compétences est inscrit à l'article 72-2 de la Constitution depuis la réforme du 28 mars 2003 : « Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

Le Conseil constitutionnel précise qu' « il résulte de ces dispositions que, lorsqu'il transfère aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'Etat, le

⁵⁸⁵ Le groupe de travail note également, à juste titre, que les bases actuelles faussent les mécanismes de péréquation financière entre les collectivités locales dès lors que ceux-ci sont essentiellement déterminés par des critères qui dépendent directement de ces bases, comme le potentiel fiscal, et que le caractère complexe de la fiscalité locale est dû notamment au partage du produit des impositions entre plusieurs niveaux de collectivités. Après avoir évoqué avec prudence l'idée d'une spécialisation des impôts locaux à l'instar de la commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy, le groupe soumet les idées d'une spécialisation « de fait » par le biais de mécanismes tels que la taxe professionnelle unique et d'affecter aux collectivités locales une fraction du produit d'un ou plusieurs impôts d'Etat.

⁵⁸⁶ V. MUZELLEC Raymond, *Finances locales*, 5^e éd., Paris, Collection Mémentos Dalloz, Dalloz, 2005, p. 10 à 11.

législateur est tenu de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert »⁵⁸⁷.

Il s'agit d'une compensation datée. Les transferts de ressources engagés le 1^{er} janvier 2005 se sont étalés sur plusieurs années parallèlement aux transferts de compétences. Tout accroissement de charges résultant de ces transferts est accompagné, comme c'est le cas pour le RMI, de transferts concomitant de ressources nécessaires. L'année précédant le transfert, les ministères décentralisateurs procède à une évaluation provisoire des dépenses consacrées à ces compétences. La loi de finances suivante comporte les dispositions nécessaires à la compensation provisoire. Une fois les données définitives connues, il est procédé aux régularisations nécessaires.

Dans l'immédiat, les inégalités ne sont pas accentuées par les charges transférées, la compensation est intégrale. En sus, elle est collégialement contrôlée⁵⁸⁸ et le Conseil constitutionnel vérifie d'une manière minutieuse l'accompagnement de ressources nouvelles à l'extension d'une compétence correspondant à l'ampleur de la mission.

Si le recours formé par les députés est rejeté sur le fond, nous constatons que le juge constitutionnel accepte « de vérifier, en cas de contestation, que la modification des compétences décidées par le législateur n'a pas, en fait, pour effet d'augmenter les charges des collectivités locales »⁵⁸⁹.

De plus, l'article 119 de la loi du 13 août 2004 pose le principe selon lequel les ressources attribuées au titre de la compensation doivent rester équivalentes aux dépenses consacrées à la date du transfert par l'Etat à l'exercice des compétences transférées : « Si les recettes provenant des impositions attribuées en application de l'alinéa précédent diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert »⁵⁹⁰.

⁵⁸⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, cons. 8.

⁵⁸⁸ L'évaluation des charges est constatée pour chaque collectivité par arrêté conjoint du Ministre de l'Intérieur et de celui du budget après avis de la Commission consultative d'évaluation des charges intégrée au Comité des finances locales et présidée par un élu local. En amont, elle est associée à la définition des modalités d'évaluation. Pour chaque transfert elle réunit paritairment représentants de l'Etat et des collectivités concernées.

⁵⁸⁹ Ibid., cons. 13. Le Conseil constitutionnel fait application au financement des transferts de compétences des principes dégagés en matière de fiscalité locale.

⁵⁹⁰ Article 119-II de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

La loi précise que le droit à compensation des charges d'investissement est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert. Pour les charges de fonctionnement, il est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur les trois ans⁵⁹¹.

Enfin, la Constitution ne précise pas la nature des compensations et n'exige pas que les impôts représentent une part « déterminante », elle fait seulement référence à la notion de « ressources équivalentes ». Le législateur est libre d'opter pour les dotations ou la fiscalité. La seule contrainte réside dans le ratio d'autonomie défini par la loi organique du 29 juillet 2004⁵⁹². Lors du transfert de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et de la taxe sur les conventions d'assurances aux régions et aux départements quelques mois après le vote de cette loi organique⁵⁹³, le législateur renforce ainsi le ratio d'autonomie des collectivités.

L'accentuation des inégalités s'est faite en aval du transfert de compétences et de ressources. Tel est le cas pour les charges liées au RMI et la part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers transférée aux départements⁵⁹⁴. Le dynamisme des charges du RMI étant supérieur à ceux de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et de la taxe sur les conventions d'assurances, les collectivités sont sujettes à des effets « ciseaux »⁵⁹⁵ alors que leur ratio d'autonomie est renforcé. Il s'agit d'une difficulté majeure. Elles compensent des écarts croissants à l'aide d'une partie de leurs ressources propres et de leurs marges de manœuvre budgétaire. Les garanties pour les collectivités de percevoir des ressources suffisantes pour assumer leurs charges obligatoires et mener une politique locale autonome sont réduites d'autant que les écarts se creusent. La Charte européenne de l'autonomie locale, en son article 9-4, impose pourtant aux gouvernements centraux de concevoir des systèmes financiers locaux « sur des ressources suffisamment diversifiées et évolutives » qui ne soient pas, sur la durée, « en décalage avec l'évolution réelle du coût de l'exercice des compétences »⁵⁹⁶.

⁵⁹¹ Article 119-I de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

⁵⁹² Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

⁵⁹³ Article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 portant loi de finances pour 2005.

⁵⁹⁴ Les régions reçoivent aussi une quote-part de la TIPP. Cette fraction est répartie entre chaque région en fonction d'une clé qui permet le maintien d'un lien entre la collectivité et la ressource transférée.

⁵⁹⁵ V. CABELLIC Marion, « Décentralisation - Un rapport demande une meilleure compensation », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, n° 48/1866, 18 décembre 2006, p. 18.

⁵⁹⁶ Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'autonomie locale*, Série des traités européens, n°122, Strasbourg, 15 octobre 1985.

Lors de son audition, en 2005, devant la Commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, de l'Assemblée nationale, Robert Hertzog souligne que « si les transferts de charges ont été jusqu'à présent compensés d'une manière généralement très correcte, la compensation n'a toutefois pas porté sur la totalité de la dépense effective, du fait que ce transfert s'est accompagné d'un besoin de rattrapage : c'est là un phénomène bien connu, qui ne manquera pas de se reproduire lors des prochains transferts »⁵⁹⁷.

De plus, le législateur prévoit, à juste titre, un transfert de ressources correspondant aux seules dépenses qui présentent un caractère obligatoire conformément aux dispositions de la Constitution exposées précédemment : « ne visent, en ce qui concerne les créations et extensions de compétences que celles qui présentent un caractère obligatoire »⁵⁹⁸. Robert Hertzog pense que les dépenses « discrétionnaires », expression d'une politique, sont des facteurs de la progression des impositions locales. En effet, « si l'on décide de faire plus, il faut mobiliser davantage de ressources »⁵⁹⁹. Ce constat, le Professeur à l'Université de Strasbourg doit certainement le faire dans son rôle d'élu communal. Nous pensons que le rapprochement du décideur politique et du citoyen ne peut qu'induire une augmentation des interventions. La pression électorale favorise l'attention que les décideurs politiques portent aux soucis quotidiens de leur électorat et les décideurs politiques sont également plus sensibles aux problèmes qui affectent une population qui leur est proche.

B. LE RECOURS SYSTEMATIQUE A DE NOUVELLES PEREQUATIONS

La loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA) donne lieu, en 2003, à une saisie du Conseil constitutionnel⁶⁰⁰. Le grief des saisissants comporte deux branches. La première est relative

⁵⁹⁷ V. Commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, *Rapport n° 2436*, Augustin Bonrepaux (prés.), Paris, Assemblée nationale, Tome I, 2005, p. 13.

⁵⁹⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 2004-509 du 13 janvier 2005 sur la loi de programmation pour la cohésion sociale, cons. 9.

⁵⁹⁹ V. Commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, *Rapport n° 2436*, Augustin Bonrepaux (prés.), Paris, Assemblée nationale, Tome I, 2005, p. 13.

⁶⁰⁰ Conseil constitutionnel, décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 sur la loi portant décentralisation en matière de RMI et créant un RMA.

à l'effet de ciseaux que nous avons abordé⁶⁰¹ et la seconde porte sur l'absence de tout mécanisme de correction des inégalités départementales⁶⁰².

Les saisissants invoquent que la loi déferée « [viole] manifestement le cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution » et que le « vide d'une quelconque référence à cette obligation constitutionnelle » est contraire à la Constitution. Rappelant que certains départements allaient être plus durement frappés par les plans sociaux ou par la dégradation de la situation économique nationale (du fait de l'implantation des entreprises), et qu'ils devraient faire face à une demande d'allocation de RMI croissante, les saisissants soutiennent que ces départements n'auront pas les moyens de répondre favorablement à ces demandes alors que celles-ci remplissent les critères fixés par la loi et qu'elles sont justifiées.

Nous remarquons dans les griefs, la volonté récurrente déjà constatée, d'utiliser la péréquation comme une garantie de ressources suffisantes pour pallier les dysfonctionnements du système. Preuve en est également de la focalisation automatique sur la péréquation, dès qu'un mouvement décentralisateur est annoncé sans mesure concrète et immédiate en faveur des collectivités les plus « sensibles ».

Pour les saisissants, le simple silence du texte sur la péréquation est de nature à entraver la libre administration. Leur argument principal apporte la certitude que le but recherché à travers la péréquation n'est plus celui de limiter les inégalités et de promouvoir un développement homogène mais celui d'assurer des garanties juridiques et financières à toutes les collectivités.

Dans ses observations, le gouvernement souligne le caractère prématuré et injustifié du grief relatif à l'absence de péréquation.

⁶⁰¹ Les saisissants invoquent une compensation de l'Etat ni intégrale, ni permanente. Ils soutiennent que les évolutions du nombre d'allocataires et des recettes de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) divergent dans le temps.

⁶⁰² V. MATHIEUR Bertrand, VERPEAUX Michel et JANICOT Laetitia, *Les petites affiches*, 27 décembre 2004 (258), p. 13 à 14 ; BORGETTO Michel, « La conformité à la Constitution de la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité », *Revue de droit sanitaire et social*, 2004 (1), p. 53 à 72 ; GAY Laurence, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2003, p. 756 à 757 ; GAY Laurence, *Revue française de droit constitutionnel*, 2004 (57), p. 114 à 121 ; DUFFY Aurélie, *Constitutionnalité de la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité*, Dalloz, 2004 (18), p. 1274 à 1275 ; PRETOT Xavier, « Le Conseil constitutionnel, la décentralisation et le revenu minimum d'insertion », *Droit social*, 2004 (3), p. 245 à 250 ; SCHOETTL Jean-Eric, « La réforme du RMI devant le Conseil constitutionnel », *Actualité juridique droit administratif*, 2004 (4), p. 216 à 223.

Il le juge prématuré car l'institution d'un mécanisme de péréquation doit se faire dans la loi de finances au côté du dispositif de compensation. Nous sommes aujourd'hui en mesure de constater que l'argument avancé par le gouvernement est juste puisque la loi de finances pour 2006 institue un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion⁶⁰³. Ce fonds est constitué de trois parts : une part au titre de la compensation (50 % en 2006 et 40 % pour 2007 et 2010), une seconde au titre de la péréquation (30 % pour 2006 à 2010) et une troisième part au titre de l'insertion (20 % en 2006 et 30 % pour 2007 à 2010)⁶⁰⁴.

La pression des élus locaux n'est pas étrangère à l'institution de cet énième dispositif de péréquation intégré au sein d'une dotation. Plutôt que de renforcer une des nombreuses péréquations existantes, le législateur fait le choix, désormais coutumier, de créer une nouvelle péréquation à partir d'un nouvel indice synthétique⁶⁰⁵.

En second lieu, le gouvernement observe que le grief est injustifié. Selon lui, les saisissants font un amalgame entre les obligations de compensation financière dont le respect s'impose au législateur au cas par cas, pour chaque transfert de compétences, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. De plus, le dernier alinéa relatif à la péréquation n'impose rien en ce sens au législateur⁶⁰⁶ : « la saisine se méprend sur la portée de cet alinéa lorsqu'elle soutient que le législateur serait tenu de prévoir dans chaque cas des dispositifs de péréquation »⁶⁰⁷.

⁶⁰³ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 portant loi de finances pour 2006 (article 37). La répartition du fonds est modifiée par la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 portant loi de finances pour 2007 (article 14).

⁶⁰⁴ Article L. 3334-16-2 CGCT.

⁶⁰⁵ La part « péréquation » est répartie entre les départements de métropole au prorata du rapport entre l'écart positif constaté entre la dépense exposée par chaque département de l'année n-1, multiplié par un indice synthétique de ressources et de charges, d'une part, et la somme de ces écarts positifs pondérés par cet indice, d'autre part. L'indice synthétique est constitué à hauteur de 25 % du potentiel financier par habitant, et à 75 % de la proportion du nombre total des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

⁶⁰⁶ Le ministre délégué à l'Intérieur, M. Jean-François Copé, s'est défendu de la manière suivante devant les parlementaires lors des discussions sur le projet de loi : « On confond deux notions. Nous sommes tous attachés à la péréquation, et nous sommes d'accord pour la mettre en œuvre à l'occasion de la compensation de charges résultant d'une création ou d'une extension de compétences, mais pas en cas de transfert de compétences : en pareil cas, l'Etat transfère à l'euro près ce qu'il dépensait. Comment voulez-vous qu'on y ajoute une péréquation ? Il faut s'en tenir à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui, saisi à propos du RMI, a décidé que tout transfert de compétences n'impliquait pas péréquation ».

⁶⁰⁷ La réponse des saisissants aux observations du gouvernement s'est appuyée sur le Préambule de 1946 : « Comme il a été amplement démontré, votre jurisprudence constante à l'appui, toute liberté ou droit fondamental doit connaître une application semblable sur l'ensemble du territoire. Le RMI, ce que ne conteste nullement les observations en défense, s'inscrit bien dans le cadre des droits sociaux que le Préambule de 1946 garantit à chacun au titre de la solidarité nationale [...]. Cette application du principe constitutionnel de péréquation est d'autant plus nécessaire au cas présent, que l'égalité entre départements quant aux ressources adaptées à leurs nouvelles compétences, signifie l'égalité des personnes en situation sociale difficile quant à l'accès aux droits que le Préambule de 1946 consacre. Pourtant, l'attribution de la part de TIPP se fera sans correctif et alors même, au surplus, que le produit de cet impôt peut varier sensiblement ».

Dans sa décision du 17 juillet 2003, le Conseil constitutionnel juge déjà que la compensation et la péréquation constituent deux opérations distinctes et font l'objet de dispositions constitutionnelles de portées différentes. Il en conclut, à l'époque, que « cet alinéa [dernier alinéa de l'article 72-2], qui a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, n'impose pas que chaque type de ressources fasse l'objet d'une péréquation »⁶⁰⁸.

Dans sa décision du 18 décembre 2003, il parvient à la même conclusion, en considérant que cet alinéa « n'impose pas que chaque transfert ou création de compétences donne lieu à péréquation ; que, dès lors, l'article 4 de la loi déférée ne méconnaît pas le cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution »⁶⁰⁹.

L'année suivante, le rapport de Guy Geoffroy propose d'insérer dans le projet de loi organique de 2004 l'article suivant : « Toute création, extension ou transfert de compétences au profit des collectivités territoriales doit s'accompagner de la mise en place de mécanismes de péréquation permettant d'assurer l'exercice dans des conditions égales de ces compétences sur l'ensemble du territoire ». C'est dire si la pression des élus a un rôle crucial dans la multiplication des dispositifs de péréquation. A notre sens, la lisibilité budgétaire et l'efficacité de la péréquation s'en ressentent. Un avis émis par la Commission des finances qui reçoit défavorablement les amendements présentés par MM. Jean-Claude Peyronnet et Bernard Frimat, tendant à insérer un article additionnel proche de celui formulé dans le rapport de Guy Geoffroy⁶¹⁰.

⁶⁰⁸ Conseil constitutionnel, décision n°2003-474 DC du 17 juillet 2003 sur la loi de programme pour l'Outre-mer, cons. 18.

⁶⁰⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 sur la loi portant décentralisation en matière de RMI et créant un RMA, cons. 15.

⁶¹⁰ L'amendement se présente comme suit : « Toute création, extension ou transfert de compétences au profit des collectivités territoriales s'accompagne de la mise en place de mécanismes de péréquation permettant d'assurer l'exercice de ces compétences sur l'ensemble du territoire dans des conditions conformes au principe d'égalité ».

CONCLUSION DU CHAPITRE PREMIER

La définition des objectifs de la péréquation et son lien avec l'autonomie sont des éléments clés de la reconnaissance juridique de la notion et de la construction du système péréquateur. La notion se situe à un « carrefour juridique » source de complexité et particulièrement ignoré.

Il en ressort une multiplication illogique des dispositifs et une série de mesures ne favorisant pas la conciliation entre les deux principes constitutionnels, que sont l'autonomie et la solidarité. Le manque de maîtrise de la théorie juridique et du droit positif de ces notions ambiguës est favorable au saupoudrage étatique que nous abordons au cours du chapitre suivant.

CHAPITRE II.

L'INCAPACITE LEGISLATIVE A ASSURER UN CADRE PEREQUATEUR COHERENT ET STABLE

La décentralisation est accompagnée, des lois Defferre jusqu'à nos jours, d'une multiplication et d'une superposition des dispositifs dans un complexe système financier et fiscal (SECTION I). Ce faisant, nous sommes sensibles aux actions entreprises par le législateur en vue d'améliorer la performance péréquatrice et un juste rééquilibrage territorial. Les moyens alloués à la péréquation sont renforcés, les répartitions des crédits sont de plus en plus justes, grâce à la prise en compte des particularités, au rééquilibrage des critères liés aux ressources et aux charges. Sous l'effet cumulé de ce rééquilibrage et de la multiplication des péréquations, le législateur n'affiche pas une cohérence et une pertinence de nature à éviter une confusion autour des critères de répartition des crédits (SECTION II).

SECTION I.

LA COMPLEXIFICATION DE LA PEREQUATION ACCOMPAGNANT LA DECENTRALISATION

L'évolution des finances locales et les vagues successives de décentralisation sont autant de facteurs contribuant à la formation de disparités entre collectivités. Plutôt que de créer ou renforcer un dispositif d'envergure, le législateur choisit d'instaurer une dose de péréquation dans chacune des relations financières entre l'Etat et les collectivités afin de permettre à ces dernières d'assumer leurs charges nouvelles. Ce foisonnement de mécanismes de péréquation (§ 2) soulève la question de la capacité du législateur à réformer, sans complexifier, le système de dotations (§ 1).

§ 1. UNE CONSTANCE CONFIRMEE PAR LA DERNIERE REFORME FISCALE

L'examen du projet de loi de finances pour 2010⁶¹¹ confirme la prise de conscience collective du besoin de clarifier les systèmes de péréquation et leurs imbrications. Le texte final démontre que ce travail est, une nouvelle fois, ajourné (B). Les initiatives en ce sens restent sans suite, et ce, depuis le début des années 1980 malgré de profondes réformes des finances locales (A).

A. UNE COMPLEXITE RECONNUE RAREMENT RESTREINTE

A l'entame des années 1980, au début du processus de décentralisation, les principaux dispositifs de péréquation actuels existent⁶¹². Depuis, le législateur montrent de très rares signaux volontaristes⁶¹³ pour sortir de l'engrenage dans lequel les finances publiques locales s'engluent. Nous le savons, chaque transfert de compétences représente un enjeu

⁶¹¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

⁶¹² En 1975, le remplacement de la patente par la taxe professionnelle est accompagné de la création du Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle et la loi du 3 janvier 1979 substitue la DGF au VRTS qui comprend une composante « dotation de péréquation », sans omettre le fonds national de la taxe professionnelle supprimé par la loi de finances pour 2004.

⁶¹³ La réforme de la dotation globale de fonctionnement par la loi de finances pour 2004 en est un exemple.

financier de premier plan pour les collectivités avec l'inscription de nouvelles dépenses pérennes à leur budget. Les compétences transférées sont de deux ordres distincts et appellent, à ce titre, à des constats différents.

En premier lieu, il existe des transferts de compétences induisant des charges obligatoires pour les collectivités, à l'exemple des transferts en matière d'éducation nationale et de ceux relatifs à l'action sociale, à la santé et à l'insertion⁶¹⁴. Ces charges font l'objet d'une compensation intégrale de ressources et c'est à terme que des disparités sont perceptibles, en fonction de l'évolution des dépenses et recettes transférées. Le rapport présenté par Gilles Carrez sur la loi de finances rectificative pour 2009⁶¹⁵, insiste sur ce point en mettant en exergue sa crainte de voir les collectivités locales être rapidement confrontées à un effet de ciseaux général⁶¹⁶. Les départements, et les régions à un moindre niveau, sont particulièrement confrontés à cet effet. Leurs ressources s'érodent : la taxe intérieure sur les produits pétroliers, basée sur la quantité de pétrole consommée et non sur le prix du baril, diminue ; les droits de mutations (basés sur les prix des transactions immobilières et indirectement sur leur nombre) sont en forte baisse et des charges, telles que celles liées à l'action sociale, à la santé et à l'insertion, augmentent⁶¹⁷ dans un contexte économique morose. Dans le cadre des transferts de dépenses obligatoires, le législateur est soumis à une pression politique qui œuvre, avant toute chose, pour la garantie d'un minimum de ressources. Deux observations. D'une part, la péréquation est un outil de réduction des inégalités et non l'assurance de moyens budgétaires minimum et d'autre part,

⁶¹⁴ V. article L. 4321-1 CGCT pour les régions article L. 3321-1 CGCT pour les départements et article L. 2572-52 CGCT pour les communes.

⁶¹⁵ Commission des finances, de l'économie générale et du plan, *Rapport n° 1511 sur le projet de loi de finances rectificative pour 2009*, Gilles Carrez, Paris, Assemblée nationale, 2009, 154 p.

⁶¹⁶ L'effet de ciseaux est l'évolution divergente des produits et des charges. Il tient son nom de la figure représentant la courbe des produits et des charges. Au début, les recettes peuvent être supérieures aux charges mais évolueront en un sens contraire. Les recettes baissent (ou stagnent) et les charges augmentent. Peu à peu les courbes entreprennent un croisement pour former un ciseau. A partir de ce croisement, les charges sont plus importantes que les recettes.

⁶¹⁷ Sur ce point, la réponse du Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales (JO Sénat du 20 décembre 2007) à la question de M. Yves Krattinger insiste sur les causes de cet effet de ciseaux, indépendantes de tout défaut de compensation : « Les difficultés afférentes au RMI ne sont donc pas liées à un défaut de compensation. Elles résultent d'un effet de ciseau entre les dépenses transférées qui ont augmenté à un rythme élevé et les ressources de TIPP, allouées aux départements en compensation, qui ont crû à un rythme plus faible. Afin de répondre à cet effet de ciseau, le Gouvernement a pris deux mesures exceptionnelles, alors même qu'aucune obligation législative ne s'imposait à lui. En outre cet effet de ciseau est atténué par l'évolution des autres ressources départementales, notamment celle des droits de mutation dont le produit a connu une croissance particulièrement rapide depuis le milieu des années 90 pour atteindre 7,4 milliards d'euros fin 2006 (augmentation de 104 % de 2000 à 2006 soit + 815 millions d'euros en 2004, + 840 millions d'euros en 2005 et + 911 millions d'euros en 2006) ».

c'est admettre à l'avance, qu'à terme, la compensation financière ou fiscale ne couvre pas les charges indues et que l'écart qui en résulte pèse davantage sur les collectivités les moins « riches ». La mise en œuvre d'une telle péréquation palliative équivaut à corriger par anticipation de potentielles inégalités d'années ultérieures⁶¹⁸. Les griefs présentés par les auteurs de la saisine sur le projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité suivent cette logique. Les saisissants soulèvent l'inconstitutionnalité d'un transfert sans mécanisme de péréquation et source d'aucune disparité immédiate. Outre le manque de fondement constitutionnel, nous constatons le manque de pertinence des arguments avancés⁶¹⁹. Deux ans après, le législateur cède pourtant à l'appel d'un énième dispositif de péréquation en instaurant le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion⁶²⁰. La volonté d'accompagner les départements dans la gestion de leurs nouvelles charges nous paraît louable et nous n'en contestons que les modalités d'application. Si les première et troisième parts de ce fonds, respectivement accordées au titre de la compensation et de l'insertion sont cohérentes avec l'accompagnement des départements dans leurs nouvelles missions, la deuxième part dite « péréquation » est étrangère à cette volonté⁶²¹. Son objectif demeure, en toutes circonstances, la réduction des inégalités entre collectivités.

L'utilisation d'un indice synthétique de ressources et de charges⁶²² est la preuve d'une péréquation intensive⁶²³.

⁶¹⁸ Aucune projection financière n'est apportée en complément des propositions d'instauration de péréquations.

⁶¹⁹ V. Conseil constitutionnel, décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 sur la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

⁶²⁰ Ce fonds, introduit par la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 portant loi de finances pour 2006 (article 37), est reconduit et doté de 500 millions par an depuis son origine.

⁶²¹ V. article L. 3334-16-2 CGCT : « 1° Une première part au titre de la compensation. Son montant est égal à 50 % du montant total du fonds en 2006 et à 40 % en 2007 à 2011 ; 2° Une deuxième part au titre de la péréquation. Son montant est égal à 30 % du montant total du fonds en 2006 à 2011 ; 3° Une troisième part au titre de l'insertion. Son montant est égal à 20 % du montant total du fonds en 2006 et à 30 % en 2007 à 2011 ».

⁶²² L'indice synthétique de ressources et de charges mentionné à l'alinéa précédent est constitué par la somme de : 1° 25 % du rapport constaté l'année qui précède l'année au titre de laquelle le versement est opéré entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements de métropole et le potentiel financier par habitant du département tel que défini à l'article L. 3334-6 ; 2° 75 % du rapport entre la proportion du nombre total des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans le département, dans la population définie au premier alinéa de l'article L. 3334-2, et cette même proportion constatée pour l'ensemble des départements de métropole. Le nombre total de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion est constaté au 31 décembre de l'année qui précède l'année au titre de laquelle le versement est opéré par le ministre chargé des affaires sociales.

⁶²³ La troisième part du fonds au titre de l'insertion est également péréquatrice. Elle demeure en lien étroit avec les charges transférées et ne peut se concevoir comme une péréquation intensive. Il en est de même pour la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges.

En second lieu, il existe des transferts de compétences induisant des charges facultatives pour les collectivités (aux côtés de celles obligatoires), à l'exemple des compétences octroyées ou étendues aux régions par la loi du 13 août 2004⁶²⁴ dans les domaines suivants : le développement économique, l'aménagement du territoire, la planification, la formation professionnelle... L'initiative locale étant simplement permise, les interventions des élus locaux dépendent des priorités politiques ; de leurs capacités à mobiliser des recettes pour financer ces opérations ; des besoins de la population... Dans ce contexte, il paraît opportun de renforcer les mécanismes de péréquation à la condition que les nouvelles compétences sollicitent des interventions plus importantes pour les collectivités dont les potentiels sont faibles. Il s'agit d'une condition *sine qua non* car un transfert de nature à réduire les écarts de potentiels en termes de ressources disponibles brutes ne justifie aucune péréquation. En la matière, nous soulignons les efforts du législateur pour condenser son action péréquatrice en faveur des régions au sein d'un seul dispositif (le fonds de correction des déséquilibres régionaux puis la dotation globale de fonctionnement et le fonds régional de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), même si la présence de relations financières, telles que la dotation régionale d'équipement scolaire nous contraint à nuancer notre pensée⁶²⁵.

Les péréquations départementales et communales imposent un tout autre constat. Le législateur multiplie les dispositifs. Outre la péréquation du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, les départements bénéficient du concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie⁶²⁶ et de la dotation départementale d'équipement des collèges⁶²⁷ ; alors qu'ils disposent d'un mécanisme « phare » instauré au sein de la dotation globale de fonctionnement (dotation de fonctionnement minimale et dotation de péréquation urbaine). Le constat est identique pour les communes. La décentralisation est suivie par son lot de péréquations alors qu'il existe des dispositifs potentiellement « renforçables » au sein de la dotation globale de fonctionnement (dotation nationale de

⁶²⁴ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁶²⁵ La dotation régionale d'équipement scolaire est une péréquation passive répartie jusqu'en 2007 en fonction de critères de charges (capacité d'accueil et évolution de la population scolarisable) avant d'être figée.

⁶²⁶ Article L14-10-6 du code de l'action sociale et des familles : « Le montant du concours mentionné au II de l'article L14-10-5 est réparti annuellement entre les départements en fonction des critères suivants : a) Le nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans ; b) Le montant des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie ; c) Le potentiel fiscal, déterminé selon les modalités définies à l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales ; d) Le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ».

⁶²⁷ La dotation départementale d'équipement des collèges est une péréquation passive répartie jusqu'en 2007 en fonction de critères de charges (capacité d'accueil et évolution de la population scolarisable) avant d'être figée.

péréquation, dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et dotation de solidarité rurale) ainsi que des péréquations horizontales fiscales. Les péréquations (ou part péréquatrice) instaurées au cours de ces trois dernières décennies sont nombreuses : la dotation globale d'équipement communale⁶²⁸, la dotation de développement rurale, la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, la dotation de solidarité communautaire, la dotation de développement urbain⁶²⁹, le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées⁶³⁰, la dotation forfaitaire au bénéfice des 2 000 communes sélectionnées pour assurer la mission d'accueil des personnes sollicitant un titre d'identité sécurisé mais ne résidant pas sur le territoire⁶³¹. Ces dotations budgétaires sont inscrites au sein de la mission « relations avec les collectivités territoriales », font partie intégrante de l'enveloppe normée, et sont *de facto* financées « au détriment » de l'évolution des autres dotations.

Ces créations sont tempérées par de rares réflexions de fusion des dotations existantes. Ainsi, dans un rapport de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2010⁶³², un encadré sur la fusion de la DGE (dotation globale d'équipement) et la DDR (dotation de développement rural) a pour conclusion, une invitation pour le Comité des finances locales à se saisir du sujet en 2010 et de réunir un groupe de travail afin d'envisager les solutions les plus appropriées pour fusionner la DGE et la DDR. Cette invitation fait suite à une remarque de la Cour des comptes datant de 2007. La juridiction financière relève, dans son enquête sur les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, la complexité des modalités de calcul des enveloppes départementales de ces deux dotations et suggère la réforme de la DGE des communes et de la DDR *via* la création d'une dotation unique. A la suite des conclusions du Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT), il est convenu une fusion des

⁶²⁸ Nous sommes conscients de l'effort consenti par le législateur lors de l'instauration de la DGE pour simplifier la gestion et le versement des dotations d'équipements aux collectivités.

⁶²⁹ Cette dotation est créée par l'article 172 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 afin de financer, sur la base d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales, des projets d'aménagement et de développement urbains répondant à des politiques prioritaires fixées par le Comité interministériel des villes. Cette dotation est attribuée par le représentant de l'Etat dans le département aux communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et « qui figurent parmi les cent premières d'un classement de ces communes établi chaque année en fonction de critères tirés notamment de la proportion de population résidant dans des quartiers inclus dans les zones prioritaires de la politique de la ville, du revenu fiscal moyen des habitants de ces quartiers et du potentiel financier ».

⁶³⁰ Article 173 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 portant loi de finances pour 2009.

⁶³¹ Article 136 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 portant loi de finances pour 2009.

⁶³² Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport n° 1967 sur le projet de loi de finances pour 2010*, Tome I, Gilles Carrez, Paris, Assemblée nationale, 2009, p. 50.

deux dotations de l'Etat envers les départements, concrétisée dans le cadre de la loi de finances 2011 et la mise en place d'une nouvelle dotation, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)⁶³³.

B. LES REFORMES POUR 2010 ET 2011 : ENIEME CONFIRMATION DE LA COMPLEXITE PEREQUATRICE

Les lois de finances pour 2010 et 2011 instaurent de nouvelles péréquations, soit en remplacement de dispositifs existants (qui perdurent en attendant leur suppression progressive), soit en les créant de toutes pièces (1). Confirmation de la complexification, la loi de finances pour 2010 est soumise à l'appréciation du juge constitutionnel sur la conformité des péréquations à l'objectif de valeur constitutionnelle de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi (2).

1. La superposition des nouvelles péréquations dans le cadre existant

Comme le souligne Yves Fréville, une vraie réforme de la péréquation dépasse « l'attachement excessif aux simulations et le refus de voir diminuer les recettes de certaines collectivités »⁶³⁴ et « l'impasse du gagnant-gagnant ». Ainsi s'explique, le paradoxe entre les volontés parlementaires d'éviter l'écueil d'une « dilution des dispositifs » et « d'un saupoudrage des dotations » (ce qui induit deux effets négatifs cumulés, à savoir : la correction des inégalités est moindre et les coûts budgétaires s'accroissent) ; et la création de quatre nouveaux fonds de péréquation par la loi de finances pour 2010 (fonds de péréquation du produit de la CVAE) et de deux nouveaux fonds par la loi de finances pour 2011 (fonds de péréquation des DMTO et fonds national des recettes fiscales communales et intercommunales).

Les réflexions parlementaires s'orientent sur une simplification des modalités de fonctionnement des péréquations davantage que sur une refonte globale de la péréquation notant que « le grand nombre de critères relatifs à l'éligibilité ainsi que de ceux relatifs à la

⁶³³ Article 179 de la loi n° 2010-1657 du 19 décembre 2010 portant loi de finances pour 2011.

⁶³⁴ V. Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 579 sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle*, Jean Arthuis, Paris, Sénat, 2008-2009, p. 68 à 70.

répartition, ou encore, l'usage de formules mathématiques complexes et d'indices synthétiques peuvent particulièrement réduire la lisibilité des politiques de péréquation »⁶³⁵.

Gilles Carrez constate, en dépit des efforts de rééquilibrage des indices de ressources et de charges au sein des critères de répartition des fonds ou dotations, que l'utilisation des indicateurs de ressources est encore prépondérante car « les charges des collectivités territoriales sont bien plus difficiles à déterminer que leurs ressources ». La création des quatre nouveaux fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises poursuit l'effort de rééquilibrage puisque les péréquations de flux sont réparties seulement en fonction de critères de ressources et les péréquations de stock sont réparties uniquement selon des critères de charges (avant que le loi de finances pour 2011 ne les fusionne).

Depuis 2004, et en raison de l'accroissement significatif des compensations fiscales, le potentiel financier, résultant de l'ajout des compensations au potentiel fiscal (calculé par application d'un taux moyen national aux bases fiscales locales), est utilisé pour les dotations de péréquation communales, départementales et depuis 2011, régionales.

La question du potentiel fiscal, bien que devenu obsolète sous l'effet de la hausse des dotations, n'est pas encore réglée. Le législateur établit encore une distinction en basant les péréquations départementales sur le potentiel financier et les péréquations régionales soit sur le potentiel financier (fonds de la CVAE), soit sur le potentiel fiscale (dotation de péréquation), sans réellement justifier à ce choix. En 2009, les parlementaires reportent le débat en soulignant que « les indicateurs de ressources, potentiel fiscal et potentiel financier, qui servent à l'éligibilité mais aussi à la répartition des dotations, perdront de leur pertinence et de nouveaux indicateurs de richesse fiscale devront être définis en vue d'apprécier, le plus finement possible, les écarts de ressources entre les collectivités territoriales »⁶³⁶.

Les auditions de Gilles Carrez et d'Yves Fréville dans le cadre de cette réforme relancent les vœux de simplification des critères d'éligibilité et de répartition. Les réflexions des sénateurs sont en contradiction avec la loi de finances adoptée et relèvent que l'utilisation de moyennes et d'écarts à la moyenne peut induire des effets pervers : « Outre les effets de seuil engendrés, elle peut introduire des biais dans le traitement des

⁶³⁵ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 579 sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle*, Jean Arthuis, Paris, Sénat, 2008-2009, p. 22 à 24.

⁶³⁶ Ibid.

situations particulières. En effet, les moyennes conduisent à sous-estimer ou à surestimer l'importance de tel ou tel phénomène. Par ailleurs, ces biais peuvent, par exemple, consister à concentrer excessivement les dotations sur des cas extrêmes, au détriment des autres collectivités territoriales. De manière générale, les moyennes sont trompeuses et méconnaissent les réalités du terrain »⁶³⁷.

Or, le mécanisme prévu par le législateur pour la péréquation « de flux » repose en tout point sur l'éligibilité et la répartition des ressources en fonction de la moyenne nationale des potentiels.

Pendant l'examen du projet de loi de finances pour 2010, les sénateurs soulignent que « la suppression de la TP n'aura pas d'incidence sur les dotations de péréquation versées par l'Etat »⁶³⁸. Nous nous opposons à cette perception qui fait une séparation stricte entre la fiscalité et la péréquation financière verticale. Outre l'influence des potentiels fiscaux et financiers dans la répartition des dotations étatiques, la péréquation répond aux inégalités d'ensemble des collectivités dont la fiscalité représente la première source. De surcroît, la suppression de la taxe professionnelle est accompagnée de la contribution économique territoriale et des nouveaux dispositifs de péréquation fiscale. Nous pensons qu'une réforme de la fiscalité ne peut être isolée du reste des efforts péréquateurs et qu'une vue d'ensemble de la péréquation au sein des finances locales est nécessaire.

2. L'accessibilité et l'intelligibilité de la péréquation devant le juge constitutionnel

Pour la première fois, les juges de la rue Montpensier confrontent les principes d'accessibilité et l'intelligibilité de la loi avec des dispositifs de péréquation.

A juste titre, les saisissants contestent l'intelligibilité de l'article 1648 AA qui, selon les termes adoptés par le Parlement, prévoit que les départements contribuent au fonds « régional » et que seuls les départements ayant un potentiel fiscal « inférieur » à la moyenne, participaient au financement de ce fonds. Les juges constatent simplement que le législateur a corrigé ces erreurs matérielles, en parfaite contradiction avec la péréquation, dans la loi de

⁶³⁷ Ibid.

⁶³⁸ Commission des finances, *La suppression de la taxe professionnelle : une réforme pour les entreprises et pour les collectivités territoriales*, Note de synthèse, Sénat, Paris, 2009, 4 p.

finances rectificative adoptée définitivement le 23 décembre 2009 et examinée également le 29 décembre 2009.

Le second point examiné est plus enrichissant. Les saisissants estiment que le choix de dénomination et les modalités de fonctionnement des fonds nuisent directement à l'intelligibilité de la loi. Selon eux, l'existence pour les départements et les régions, de fonds ayant le même objet et un caractère concurrent (démontré par le fait qu'ils ont la même dénomination) porte atteinte au principe d'intelligibilité de la loi. Le Conseil constitutionnel rejette ce grief au motif que, malgré une dénomination identique, les modalités de fonctionnement des deux catégories de fonds, « macro » et « micro », sont distinctes et permettent aisément d'éviter toute confusion entre les deux⁶³⁹.

Les remarques des saisissants n'en sont pas moins pertinentes car « une région ou un département pourra subir un prélèvement au bénéfice du fonds prévu par l'article 1648 AA à raison de la dynamique de son produit de CVAE alors même que cette dynamique aura, en tout ou partie, été remise en cause par le prélèvement au bénéfice du fonds prévu par l'article 1648 AB ». En effet, dans un département ou une région, il est probable que la croissance du produit de la CVAE soit supérieure à la moyenne nationale [d'où une contribution au fonds « micro »], et que dans le même temps, le département ou la région constate une diminution de sa quote-part dans le reversement du fonds « macro » [cette quote-part étant déterminée par des critères de charges]. La complémentarité des dispositifs est justement mise en cause.

Le Conseil constitutionnel rejette ce grief dans la mesure où le législateur prévoit que le prélèvement du fonds « micro » est opéré à partir des ressources totales de cotisation de valeur ajoutée sur les entreprises de chaque collectivité, y compris les reversements du fonds « macro ». L'intelligibilité de la loi est préservée « aux yeux des sages » mais reste une complexité accrue des péréquations, non sans conséquence sur la lisibilité, voire les choix budgétaires des collectivités locales.

⁶³⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 2009-599 du 29 décembre 2009 sur la loi de finances pour 2010, cons. 55 à 59.

§ 2. UN SAUPOUDRAGE ETATIQUE CROISSANT

La seconde vague de décentralisation provoque, elle aussi, un afflux supplémentaire de péréquations pour les départements (A) et les communes (B), en plus de la « nébuleuse de mécanismes » à laquelle fait déjà référence Jean-Michel Uhaldebore en 1995⁶⁴⁰.

A. LES PEREQUATIONS VERTICALES EN FAVEURS DES DEPARTEMENTS [HORS DGF]

Pour les départements, le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (2) et le fonds de concours de la Caisse nationale pour l'autonomie (3), s'ajoute à la dotation globale d'équipement instaurée par les lois Defferre (1).

1. La DGE départementale

Contrairement à la DGE communale, les départements ruraux ne bénéficient pas d'avantages par rapport à leurs homologues au titre de l'éligibilité puisque tous les départements perçoivent la dotation. En revanche, en retenant le critère du potentiel fiscal « superficiaire », le législateur leur octroie un réel bénéfice dans la répartition de la dotation⁶⁴¹. 15 % du montant total versé par l'Etat permet la majoration de la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal national moyen ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal national moyen. 9 % du montant de la dotation est attribué en vue de majorer les attributions versées aux départements au titre de leurs dépenses d'aménagement foncier⁶⁴².

La principale clé de la répartition (76 % du montant de la DGE) demeure les dépenses d'aménagement foncier et les subventions pour la réalisation de travaux d'équipement rural par chaque département.

⁶⁴⁰ UHALDEBORDE Jean-Michel, « 1966-1995 : Les " trente laborieuses " de la péréquation territoriale en France », « La péréquation financière entre les collectivités locales », *Actes du colloque international « A la recherche de la péréquation »*, Limoges, 12-13 octobre 1995, Paris, PUF, 1996, p. 3.

⁶⁴¹ Articles L. 3334-10 à L. 3334-14 CGCT.

⁶⁴² Anciens articles L. 3334-10 à L. 3334-12 CGCT pour la DGE et ancien article L. 2334-40 CGCT pour la DDR.

2. Le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion

Le transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) et la création du revenu minimum d'activité (RMA) est suivi de la loi du 30 décembre 2005 instituant un fonds de mobilisation départemental pour l'insertion⁶⁴³. Il est doté, depuis son origine, d'un montant de 500 millions d'euros par an, prélevé sur les recettes de l'Etat⁶⁴⁴. Ce fonds est constitué de trois parts : une première part au titre de la compensation (50 % en 2006 et 40 % depuis 2007), une seconde au titre de la péréquation (30 % depuis 2006) et une troisième au titre de l'insertion (20 % en 2006 et 30 % depuis 2007). Sa vocation n'est pas de s'inscrire durablement dans le paysage des finances locales. Aussi, le législateur reconduit chaque année son existence, comme lors de la loi de finances pour 2010⁶⁴⁵. Depuis la loi du 1^{er} décembre 2008⁶⁴⁶, les nouvelles données relatives au revenu de solidarité active (RSA) sont intégrées dans l'attribution de la part au titre de la compensation.

La part « péréquation » est répartie entre les départements de métropole « au prorata du rapport entre l'écart positif constaté entre la dépense exposée par chaque département » de l'année n-1, « multiplié par un indice synthétique de ressources et de charges, d'une part, et la somme de ces écarts positifs pondérés par cet indice, d'autre part ». L'indice synthétique est constitué à hauteur de 25 % du potentiel financier par habitant, et à 75 %, de la proportion du nombre total des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

3. Le fonds de concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

Dans la continuité des transferts de compétences en matière d'action sociale, le législateur prévoit, par la loi du 30 juin 2004⁶⁴⁷, une péréquation dans les versements attribués aux départements par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), au titre de la prestation de compensation de l'allocation personnalisée d'autonomie et de

⁶⁴³ Article 37 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 portant loi de finances pour 2006. L'article 14 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 portant loi de finances pour 2007 modifie la répartition du fonds.

⁶⁴⁴ Article L. 3334-16-2 CGCT.

⁶⁴⁵ Article 46 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010.

⁶⁴⁶ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

⁶⁴⁷ Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

qualité des services aux personnes âgées prévue par la loi du 20 juillet 2001⁶⁴⁸. Les versements sont effectués en fonction du nombre de personnes âgées de plus de 75 ans (50 %), des dépenses d'APA (20 %), du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (5 %) et du potentiel fiscal (25 %)⁶⁴⁹.

Il est ajouté qu'en « aucun cas, le rapport entre, d'une part, les dépenses réalisées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie de chaque département après déduction du montant ainsi réparti et, d'autre part, leur potentiel fiscal ne peut être supérieur à un taux fixé par voie réglementaire ».

Le législateur cède à la pression d'introduire la notion de potentiel fiscal dans une répartition axée sur des dépenses auxquelles les trois autres critères d'attribution du fonds sont directement liés. Le recours au potentiel financier pour la répartition du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion, et au potentiel fiscal pour la répartition fonds de concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, nous semble inapproprié, tant l'objet de ces fonds est ciblé. Nous regrettons cette confusion des deux objectifs distincts que sont la réduction des inégalités et le soutien aux collectivités pour leurs nouvelles charges. Réduire les inégalités de chaque ressource et de chaque charge est contraire à l'objectif final de la péréquation (limiter les inégalités de potentiel en termes de ressources disponibles), contraire à l'esprit de l'accompagnement mis en œuvre et/ou de l'autonomie locale accordée, et contraire au besoin de lisibilité et de cohérence budgétaires des finances publiques locales [utilisation du potentiel financier pour les autres péréquations départementales et du potentiel fiscal pour la répartition fonds de concours de la Caisse nationale de solidarité].

B. LES PEREQUATIONS VERTICALES EN FAVEUR DES COMMUNES [HORS DGF]

Pour les communes rurales, la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (2) s'ajoute à la dotation globale d'équipement communale et à la dotation de développement rural dont la fusion est réalisée depuis la loi de finances pour 2011 (1). Auparavant, un juste rééquilibrage est opéré par la loi de finances pour 2008⁶⁵⁰ en faveur des communes urbaines puisque les trois dotations communales existantes avant

⁶⁴⁸ Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

⁶⁴⁹ Article L14-10-6 du code de l'action sociale et des familles.

⁶⁵⁰ Article 172 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 portant loi de finances pour 2009.

ladite loi concernent les communes rurales ou leurs groupements, avec la création de la dotation de développement urbain (3).

1. La fusion des DGE et DDR au sein de la DETR

Après quatre années de réflexion, le législateur procède à la fusion souhaitée par la Cour des comptes et le Comité des finances locales (b) de la dotation globale d'équipement (DGE) communale et de la dotation de développement rural (DDR) (a).

a. Le fonctionnement des anciennes DGE communale et DDR

La DGE communale issue des lois Defferre⁶⁵¹, est attribuée aux communes et EPCI dont le potentiel financier moyen par habitant n'excède pas le seuil de 1,3 fois le potentiel moyen de l'ensemble des communes et ou EPCI de leur strate. Toutefois, le législateur avantage les communes rurales de moins de 2 000 habitants et les EPCI dont la population n'excède pas 20 000 habitants en ne les soumettant pas à cette condition de seuil de ressources. De plus, les communes de plus de 20 000 habitants sont exclues du versement de la DGE communale.

L'Etat répartit les crédits entre les départements puis une commission « départementale » fixe le montant de la dotation entre les communes et EPCI éligibles. L'avantage « rural » se confirme dans la répartition entre les départements. La première fraction est attribuée uniquement en fonction du nombre des communes éligibles dont la population n'excède pas 2 000 habitants, de l'importance de leur population, de la longueur de leur voirie (doublée en zone de montagne), et de leur potentiel financier. La seconde fraction, pour les communes de plus de 2 000 habitants, est calculée au seul prorata du nombre d'habitants des communes éligibles. La répartition des crédits attribués aux EPCI est similaire puisqu'ils sont versés aux départements proportionnellement au montant des investissements réalisés au cours de la dernière année connue dans chaque département, respectivement par les établissements éligibles dont la population n'excède pas 2 000 habitants et par les établissements éligibles dont la population est supérieure à 2 000 habitants. Une commission composée de représentants des maires, des présidents des EPCI

⁶⁵¹ Article 108 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

fixe dans chaque département, chaque année, les catégories d'opérations prioritaires et, dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, les taux minima et maxima de subvention applicables à chacune d'elles. Le représentant de l'Etat dans le département arrête chaque année, suivant les catégories et dans les limites fixées par la commission, la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de l'aide de l'Etat. Les crédits de la dotation globale d'équipement, ouverts en loi de finances initiale pour 2010, s'élèvent en autorisations d'engagement à 485 millions d'euros.

A la suite de la première vague de décentralisation, la loi du 6 février 1992 crée la dotation de développement rural (DDR) en faveur des communes. Elle revient aux « groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique dont la population regroupée n'excède pas 60 000 habitants et qui ne satisfont pas aux seuils de population nécessaires pour une transformation en communauté d'agglomération, si les deux tiers au moins des communes du groupement comptent moins de 5 000 habitants » et aux « syndicats mixtes composés d'EPCI à fiscalité propre répondant aux mêmes règles d'éligibilité ».

La dotation est, pour la première part, répartie entre les départements en fonction du nombre de communes regroupées et du nombre d'EPCI, de la population regroupée, du potentiel fiscal et, le cas échéant, du coefficient d'intégration fiscale de ces établissements (et éventuellement des zones de montagne)⁶⁵². Ces subventions sont attribuées « en vue de la réalisation de projets de développement économique et social ou d'actions en faveur d'espaces naturels ». La seconde part est répartie entre les départements en proportion du rapport entre la densité moyenne de population de l'ensemble des départements et la densité de population du département, « en vue de la réalisation de projets destinés à maintenir et développer les services publics en milieu rural ».

b. La création de la dotation d'équipement des territoires ruraux

La dotation d'équipement des territoires ruraux⁶⁵³ bénéficient aux EPCI à fiscalité propre dont la population n'excède pas 20 000 habitants ou dont la population est comprise

⁶⁵² Article 140-I de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 portant loi de finances pour 2006. La répartition peut également tenir compte des collectivités situées en zone de montagne.

⁶⁵³ Article 179 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 portant loi de finances pour 2011 codifié aux articles L. 2334-32 et s. CGCT.

entre 20 000 et 60 000 habitants si toutes les communes répondent aux critères d'éligibilité indiqués ci-après ou si le potentiel fiscal moyen par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des EPCI à fiscalité propre de même catégorie.

Les crédits de la dotation sont, dans un premier temps, répartis entre les départements en fonction de la population regroupée des EPCI éligibles (35 %) ; en fonction du rapport, pour chaque EPCI éligible, entre le potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI à fiscalité propre de sa catégorie et son potentiel fiscal moyen par habitant (35 %) ; en proportion du rapport entre la densité moyenne de population de l'ensemble des départements et la densité de population du département (15 %) et en fonction du rapport, pour chaque commune éligible, entre le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et son potentiel financier moyen par habitant (15 %).

Le montant de l'enveloppe calculé doit être compris entre 90 % et 110 % du montant de l'enveloppe versée au département l'année précédente. Dans le cas contraire, ce montant est soit majoré à hauteur de 90 %, soit diminué à hauteur de 110 % du montant de l'enveloppe versée l'année précédente. Ces modalités de calcul sont opérées sur la masse globale.

Les crédits de la dotation sont ensuite attribués par le représentant de l'Etat dans le département, sous forme de subventions en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural.

2. La dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux

Depuis 2004, « les petites communes rurales » reçoivent de la part de l'Etat, une dotation « pour leur assurer les moyens adaptés à la mise en œuvre des conditions d'exercice des mandats municipaux et contribuer à la démocratisation des mandats locaux »⁶⁵⁴. Elle est déterminée chaque année en fonction de la population totale de ces communes et de leur potentiel financier⁶⁵⁵.

⁶⁵⁴ Article 47 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 portant loi de finances pour 2005.

⁶⁵⁵ Article L. 2335-1 CGCT.

3. La dotation de développement urbain

Par la loi de finances pour 2008⁶⁵⁶, le législateur procède à un juste rééquilibrage péréquateur en faveur des communes urbaines, exclues ou désavantagées par les répartitions de la dotation globale d'équipement, la dotation de solidarité rurale et la dotation particulière aux conditions d'exercice des mandats locaux. Les communes éligibles sont celles éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. Une restriction complémentaire est ajoutée. Seules sont éligibles, les cent premières communes du classement établi chaque année en fonction de critères tirés notamment de la proportion de population résidant dans des quartiers inclus dans les zones prioritaires de la politique de la ville, du revenu fiscal moyen des habitants de ces quartiers et du potentiel financier.

Les crédits sont ensuite attribués en vue de la réalisation de projets d'investissement ou d'actions dans le domaine économique et social, par convention entre le représentant de l'Etat dans le département et la commune, ou l'EPCI⁶⁵⁷.

⁶⁵⁶ Article 172 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 portant loi de finances pour 2009.

⁶⁵⁷ Articles L. 2334-41 et L. 2334-42 CGCT.

SECTION II.

L'EFFET POSITIF DU REEQUILIBRAGE DES CORRECTIONS DES INEGALITES DE RESSOURCES ET DES CHARGES NUANCES PAR L'ENCHEVETREMENT DES CRITERES PEREQUATEURS

Le législateur intègre des critères de charges dans les redistributions financières et fiscales (§ 2). Il corrige un déséquilibre traditionnel et historique fondé en priorité sur l'égalisation des ressources. Pour ce faire, il développe une procédure pertinente en trois étapes (identification-sélection-répartition). Ce faisant, la diversité des péréquations entraîne une multiplication des critères et des indices synthétiques dont la complémentarité, la cohérence et parfois l'utilité sont à parfaire (§ 1).

§ 1. L'EVOLUTION DES OUTILS LEGISLATIFS EN MATIERE DE CORRECTION DES RESSOURCES

La péréquation des ressources a une place prépondérante en raison de l'influence germanique et de la conception des finances locales françaises avant le processus de décentralisation. Elle reste un élément majeur de la péréquation actuelle, d'une part, parce que la fiscalité locale est facteur d'importantes inégalités, ce qui implique le recours aux potentiels fiscaux et/ou financiers (A), et d'autre part, parce que le législateur l'utilise dans un but d'inciter les collectivités territoriales à agir comme il le souhaite (B).

A. LA CORRECTION CLASSIQUE DES INEGALITES DE RESSOURCES

Les potentiels fiscaux et financiers sont des instruments privilégiés du législateur dans la redistribution des ressources aux collectivités (2). Plus simple à identifier, évaluer et égaliser que les charges, les inégalités de ressources sont historiquement au cœur des péréquations françaises et allemandes (1).

1. Une correction historique des inégalités de ressources

Les principaux mécanismes de péréquation entre Länder s'effectuent à trois niveaux différents : le partage de la TVA, la redistribution horizontale des recettes fiscales entre Länder et les subventions « destinées à couvrir à titre complémentaire les besoins financiers généraux » des Länder, sous forme de dotation du Bund. Seul le troisième niveau, celui qui concentre le moins de moyens, prend en considération les besoins des Länder dans le cadre des actes de Solidarité signés en 1993 et 2001⁶⁵⁸, et à travers des aides pour soutenir les investissements dans les nouveaux Länder.

Jusqu'aux réformes décentralisatrices, les domaines d'action des autorités locales françaises sont restreints et relèvent, principalement, d'un caractère facultatif. Les inégalités sont directement liées à la conception historique de la fiscalité locale⁶⁵⁹. Le transfert de la contribution de la patente, en 1917, de l'Etat aux collectivités territoriales représente le point de départ des inégalités de ressources. La patente, impôt sur l'activité commerciale et industrielle, est accompagnée des droits d'octroi, puis remplacée par la la taxe locale, la taxe professionnelle et enfin la contribution économique territoriale depuis le 1^{er} janvier 2011. L'imposition locale dans le domaine économique met rapidement en évidence le contraste de développement entre les territoires et constitue toujours le principal facteur de disparités⁶⁶⁰.

Logiquement, la péréquation est conçue pour corriger ces inégalités de fiscalité pesant sur les entreprises. Preuve en est, l'existence du fonds de péréquation nationale de la taxe locale sur le chiffre d'affaires ; du fonds locale d'action ; des fonds nationaux et départementaux de taxe professionnelle ; des fonds départementaux et régionaux de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; et la présence du critère du potentiel fiscal ou financier dans les dispositifs péréquateurs.

⁶⁵⁸ Les deux « actes de Solidarité » instaurent notamment une compensation pour les coûts plus que proportionnels de la « gestion publique » des neuf petits Länder, une dotation en vue de relever les défis posés par la réunification.

⁶⁵⁹ V. ARDANT Philippe, *Histoire de l'impôt*, t. 2, Paris, Fayard, 1972 ; A. Wagner, *Traité de la science des finances*, t. 4, Paris, Giard et Brière, 1913 ; NIZET Jean-Yves, « Impôts directs locaux : un remarquable exemple de pérennité fiscale », *Revue française de finances publiques*, « Les droits d'enregistrement, n° 42, 1993, p. 93 à 150.

⁶⁶⁰ V. supra, nos développements sur les facteurs d'inégalités.

2. La longue absence de potentiel de ressources de référence

« Potentiel financier », « potentiel fiscal », « potentiel fiscal réel »⁶⁶¹..., derrière ces notions techniques existent de forts enjeux budgétaires locaux et des hésitations législatives à recourir à un seul d'entre eux. Le potentiel fiscal (a) est dans un premier temps utilisé, avant d'être progressivement supplanté par le potentiel financier sans que le recours au potentiel fiscal ne soit définitivement arrêté (b). La doctrine développée sur le sujet, exprime une forte préférence pour le potentiel financier, voire pour le « potentiel fiscal réel » même si celui-ci apporte une complexité, notamment administrative, disproportionnée au regard des gains apportés par une mesure plus juste du réel potentiel des collectivités.

a. Le potentiel fiscal

Le législateur détermine, encore pour 2011, le potentiel fiscal⁶⁶² d'une collectivité par application aux bases [communales, départementales ou régionales] des « quatre vieilles » et du taux moyen national d'imposition de ses taxes⁶⁶³. A compter de 2012, le potentiel fiscal est déterminé par application du taux moyen national d'imposition de chacune de ces impositions aux bases des impositions directes locales suivantes :

- pour les communes : les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation, la cotisation foncière sur les entreprises, une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, les composantes communales de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux et la taxe additionnelle sur les propriétés non bâties ;

⁶⁶¹ Nous ajoutons le critère du potentiel financier aux listes de critères de péréquation, élaborées par Jacques Blanc et Jean-Claude Eog. Jacques Blanc (BLANC Jacques, *Les péréquations dans les finances locales*, Paris, Collection Systèmes, LGDJ, 1996, p. 9 à 22), un des premiers a dégagé les nombreux critères utilisés, met en avant, parmi les critères liés aux ressources, le potentiel fiscal et l'effort fiscal. Jean-Claude Eog, qui reprend à la fois la méthodologie et la liste de Jacques Blanc, ajoute le « coefficient de l'intégration fiscale » (V. EOG Jean-Claude, *La péréquation financière et fiscale effectuée au profit des collectivités locales françaises : un facteur de renforcement de l'autonomie financière locale et de dynamisation de l'aménagement du territoire*, Thèse doct. : droit public : Université Reims, 1998, p. 48 à 58).

⁶⁶² V. Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 40 sur la péréquation interdépartementale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, p. 66 à 67 ; Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Les finances des régions 2004*, Annexe « Potentiel fiscal et effort fiscal des régions », Paris, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, 2005, p. 23 ; GUENGANT Alain et GILBERT Guy, « Evaluation du dispositif de péréquation financière entre les communes, les départements et les régions », *Territoires 2020*, 2ème trim. 2004, n° 10, p. 19 à 28 ; GILBERT Guy et GUENGANT Alain, « Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'Etat aux communes », *Économie et statistique*, n° 373, 2004, p. 81 à 108.

⁶⁶³ Article L. 2334-4 (communes), L. 3334-6 (départements) et L. 4332-5 (régions) CGCT.

- pour les départements : la taxe foncière sur les propriétés bâties, les composantes départementales des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux et une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ;

- pour les régions : les composantes régionales des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux et une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises⁶⁶⁴.

Pour les communes, le potentiel fiscal est majoré du montant perçu l'année précédente au titre de la part de la dotation forfaitaire. Pour les départements, il est majoré du montant perçu l'année précédente au titre de la partie de la dotation forfaitaire et de la moyenne, pour les cinq derniers exercices connus, des produits perçus au titre des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière. Pour les régions, il est majoré d'un produit potentiel déterminé en fonction des compensations servies par l'Etat aux régions à raison des exonérations ou réductions de bases de fiscalité directe.

Le potentiel fiscal est un instrument de mesure de la richesse des collectivités territoriales. Cette notion est critiquée par la doctrine⁶⁶⁵. Nous faisons nôtre l'observation d'Alain Guengant⁶⁶⁶. Selon lui, le potentiel fiscal légal est un « indicateur incomplet ». En effet, il s'agit d'une conception *stricto sensu*, qui porte seulement sur les bases imposées des taxes directes. Elle ignore de nombreux paramètres, tels que les impôts indirects⁶⁶⁷, les ressources domaniales, les produits de l'exploitation des services publics locaux et l'ensemble des dotations forfaitaires perçues par les collectivités.

⁶⁶⁴ Article 183 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁶⁶⁵ Alain Guengant est l'un des premiers à critiquer la notion de potentiel fiscal (GUENGANT Alain, « Le potentiel fiscal mesure-t-il correctement la richesse fiscales des communes ? », in *Annuaire des collectivités locales*, vol. 11, Paris, G. Gilbert (éd.), LITEC, 1991, p. 5 à 21). Il est suivi, entre autres, par Jacques Blanc (BLANC Jacques, *Les péréquations dans les finances locales*, Paris, Collection Systèmes, LGDJ, 1996, p. 15 à 19), par la Commission des Finances du Sénat (Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 40 sur la péréquation interdépartementale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, 148 p.) et par le Comité des finances locales (Comité des finances locales, *Rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales*, Jean-Pierre Fourcade (prés.), Paris, La documentation française, 2004, 70 p.).

⁶⁶⁶ Alain Guengant émet trois observations à propos du potentiel fiscal légal : il est incomplet, déformé et incertain.

⁶⁶⁷ La DGCL distingue le potentiel fiscal direct (qui correspond à la définition donnée) du potentiel fiscal indirect qui résulte de la prise en considération des taxes indirectes locales (par exemple, de la taxe sur les cartes grises pour les régions). Les systèmes de péréquation français font toujours appel au potentiel fiscal direct.

Remplacé au fur et à mesure par le potentiel financier, il est sert encore à la répartition de la dotation d'intercommunalité, de la dotation de solidarité communautaire, du fonds de compensation des nuisances aéroportuaires, du fonds de concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, de la dotation de péréquation régionale. Ainsi, le potentiel fiscal et le potentiel financier coexistent dans la péréquation communale et intercommunale, départementale et régionale. Il existe encore une différenciation de traitement entre catégories de collectivités, peu justifiée, car le poids des dotations, dans lesquelles le potentiel fiscal continuer d'être présent, sont très variables. Le potentiel financier étant plus proche des ressources réelles des collectivités que le potentiel fiscal, nous ne pouvons nous satisfaire du fait qu'une catégorie de collectivités ait accès à un critère plus complet qu'une autre pour ses principales péréquations.

A cette première différence de traitement, s'ajoute, à l'intérieur d'une même catégorie de collectivités, une variation dans l'utilisation du potentiel fiscal selon le dispositif péréquateur. A titre d'illustration, les régions perçoivent la dotation de péréquation en fonction du seuil de 85 % du potentiel fiscal par habitant de l'ensemble des régions, alors que la loi de finances pour 2010 avait prévu une contribution au fonds de la CVAE, en fonction des seuils de 100 %, 105 % et 120 % de ce même potentiel fiscal. Ces différentes applications influent sur le degré de nivellement des inégalités. La méthode présente l'avantage de lisser les effets de seuil qu'impliquerait l'utilisation d'un seuil identique pour toutes les péréquations. Le fédéralisme fiscal repose aussi, en partie, sur l'application de différents seuils. Il s'agit d'un moyen adéquat à la mise en œuvre d'une péréquation « juste » et ajustable aux évolutions des inégalités, à la condition *sine quo none* de veiller à la complémentarité des seuils appliqués dans des mécanismes différents. L'étendue de l'utilisation du potentiel financier à tous les dispositifs nous en apporte l'illustration.

b. Le potentiel financier

Pour le Comité des finances locales (CFL), il est « cohérent de passer de la notion de potentiel fiscal, axée de fait sur la capacité de la collectivité à lever des ressources fiscales, à une notion de potentiel financier, mesurant les ressources mobilisables par la collectivité »⁶⁶⁸. Paradoxalement absent des réflexions des sénateurs lors des deux rapports

⁶⁶⁸ Comité des finances locales, *Rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales*, Jean-Pierre Fourcade (prés.), Paris, La documentation française, 2004, p. 32.

d'information sur les péréquations interdépartementale et interrégionale⁶⁶⁹, le CFL relance la réflexion autour du potentiel financier.

Le principal apport de la notion est l'intégration des dotations forfaitaires attribuées par l'Etat aux collectivités⁶⁷⁰. L'idée de cette intégration est renforcée à la fois par le mouvement de globalisation des dotations et par l'intégration au potentiel fiscal, des dotations de compensation perçues au titre de la suppression de taxes ou d'impôts locaux.

Le potentiel financier n'a pas vocation à rassembler l'ensemble des ressources fiscales et financières. Les redevances pour services rendus⁶⁷¹, les ressources exceptionnelles⁶⁷² et les dotations dédiées à la péréquation en sont exclues à juste titre. Nous déplorons que la fiscalité indirecte et accessoirement, les diverses autres ressources des collectivités, ne soient pas prises en compte. Le potentiel financier, bien que donnant une image relativement correcte de la capacité d'une collectivité à lever des recettes, reste éloigné de l'indicateur de richesse fiscale, regroupant l'ensemble des recettes propres au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. A ce titre, la mesure d'un potentiel fiscal réel est une hypothèse à étudier.

La péréquation départementale repose en grande partie sur la notion de potentiel financier, puisque le critère est présent dans l'éligibilité et la répartition du fonds de péréquation de la CVAE ; de la dotation de péréquation urbaine, de la dotation de fonctionnement minimale ; dans la répartition du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion. Nous doutons sérieusement de la complémentarité et de la lisibilité des performances en vue de l'ajustement des seuils et des coefficients de répartition (ou de contributions) avec la mise en œuvre du potentiel financier à sept reprises, à plusieurs étapes du processus péréquateur et au sein de quatre dispositifs différents, [sans omettre le recours au potentiel fiscal dans d'autres péréquations].

⁶⁶⁹ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 40 sur la péréquation interdépartementale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, 148 p. et Commission des Affaires économiques et du Plan, Délégation du Sénat pour l'aménagement et le développement durable du territoire et Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 342 sur la péréquation en faveur des régions : vers une nouvelle égalité territoriale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, 70 p.

⁶⁷⁰ Article L. 2334-4 (communes) et L. 3334-6 (départements) CGCT et article 183 de la loi 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁶⁷¹ Les redevances pour services rendus sont écartées dans la mesure où elles obéissent à une logique de tarification au niveau de la prestation réalisée.

⁶⁷² Les ressources exceptionnelles des collectivités sont celles qui ne présentent pas un caractère de régularité et qui ne conduisent pas à des différences structurelles de richesse.

Si Jacques Blanc avance que le potentiel fiscal conserve «une réelle valeur opérationnelle », nous pensons que le potentiel financier peut accroître la performance et la justice des dispositifs de péréquation⁶⁷³. Théoriquement, le critère le plus évolué et le plus abouti est le potentiel fiscal réel déterminé par Alain Guengant. Les calculs se font sur les pouvoirs d'achat par tête, des bases d'imposition en services publics de proximité. La théorie de l'équité territoriale d'Alain Guengant repose sur l'atteinte parfaite de l'égalité des ratios « avantage/effort » pour l'ensemble des collectivités. Les théories économiques développées par l'auteur ont le mérite d'améliorer la pertinence et la justesse du calcul des inégalités et des résultats péréquateurs. Quant à l'utilisation du « potentiel fiscal réel » dans la répartition des crédits, elle reste purement théorique tant la complexité de son calcul rend inenvisageable toute application effective.

B. LE NOUVEAU PROCÉDE DU LEGISLATEUR : LA CORRECTION DES RESSOURCES PAR L'INCITATION

Par des procédures incitant les collectivités, le législateur s'écarte de l'objectif réel et unique de la péréquation. L'introduction de critères relevant de la politique et de la gestion budgétaire des élus locaux est critiquable à l'égard de l'atteinte portée à l'autonomie des conseils territoriaux. Si le coefficient de l'intégration fiscale incite, selon nous, à des effets positifs pour la gestion locale, l'effort fiscal cumule les inconvénients et contribue à l'explosion des impôts locaux.

Les assemblées locales peuvent également sélectionner ces critères dans la répartition de subventions ou de fonds de péréquation à d'autres collectivités. L'alinéa 5 de la Constitution ne s'oppose pas à ces incitations :

« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

La tutelle est entendue largement, il s'agit d'une tutelle juridique et technique. Une collectivité territoriale ne peut pas subordonner l'attribution d'aides à une procédure

⁶⁷³ V. GUENGANT Alain, « Équité, efficacité et égalisation fiscale territoriale », *Revue économique*, vol. 44, n° 4, 1993, p. 835 à 848.

d'autorisation ou de contrôle. Ce faisant, elle peut inciter financièrement d'autres collectivités ou EPCI comme le juge administratif le précise :

« Considérant que si les collectivités territoriales doivent entièrement financer les investissements relatifs aux réseaux qu'elles exploitent en régie, rien ne fait obstacle à ce que pour les réseaux affermés le fermier participe à ce financement ; qu'ainsi, ces collectivités ne sont pas placées dans la même situation au regard du coût de leurs investissements selon que leur service des eaux est affermé ou exploité en régie ; que, par suite, en se fondant sur le critère tiré du mode de gestion du service d'eau et d'assainissement des communes pour moduler les subventions attribuées à ces dernières, le département des Landes n'a, dans l'exercice de son pouvoir de détermination des modalités du régime d'aides auquel il avait décidé d'affecter une part des ressources de son budget, ni méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques ni commis d'erreur de droit »⁶⁷⁴.

Le sens juridique précis de la tutelle implique que celle-ci confère à celui qui l'exerce des pouvoirs d'annulation ou de substitution d'action, ou encore des pouvoirs d'autorisation ou d'approbation. Une simple incitation financière n'est donc pas une contrainte sauf si, par sa nature et par ses effets, elle entrave la liberté de décision des collectivités qui y sont assujetties.

Outre, par l'effort fiscal (1) et le coefficient d'intégration fiscale (2), le mode de prélèvement de l'ancien fonds de solidarité de la région Île-de-France peut, théoriquement, être assimilé à une mesure incitative. Certes, nous la pensons involontaire mais en déterminant le montant de la contribution par une proportion des dépenses de la collectivité, le législateur incite cette dernière à dépenser moins.

1. La notion d'effort fiscal

A la base, l'effort fiscal est un indicateur de comportement des élus. Son introduction dans les mécanismes de péréquation ne différencie pas, de prime abord, les collectivités les moins favorisées de leurs homologues.

Son effet péréquisiteur provient du fait que les collectivités en mesure de résister au mieux à l'augmentation des taux de leurs impôts et à la tentation de percevoir une dotation

⁶⁷⁴ CE, Ass., 12 décembre 2003, Département des Landes.

plus grande grâce à leur effort fiscal, ne sont pas les collectivités, mises en difficultés financières par la faiblesse de leur potentiel de ressources disponibles.

Approuvée par certains et fortement critiquée par d'autres⁶⁷⁵, la politique d'incitation menée par le législateur et la limite apportée à la neutralité de la péréquation par rapport aux politiques fiscales, amènent à bien des remarques.

Le sénateur Yves Fréville⁶⁷⁶ considère « qu'il faut être neutre par rapport aux politiques fiscales des différentes collectivités locales » et approuve la solution de « diminuer les aides accordées en fonction de l'effort fiscal quand il dépasse certaines limites » Cette solution est présente dans le mécanisme d'écrêtement du produit fiscal pris en compte pour le calcul de l'effort fiscal des communes⁶⁷⁷.

L'effort fiscal d'une collectivité est un quotient égal au rapport entre le produit des impôts, taxes et redevances perçus l'année précédente et son potentiel fiscal. Si l'effort fiscal ainsi calculé est égal à 1, la collectivité adopte les taux moyens nationaux ; s'il est supérieur à 1, elle adopte des taux supérieurs et s'il est inférieur à 1, elle adopte des taux inférieurs.

Les concours de l'Etat sont distribués en raison croissante de la valeur de l'effort fiscal. L'indicateur risquant d'être facteur de forte pression fiscale, le législateur en limite les effets soit par écrêtement (absence de prise en considération de toute augmentation supérieure à l'accroissement moyen constaté), soit par plafonnement (fixé en valeur absolue et obéissant au même principe).

Face à la forte croissance, voire « l'explosion » des impôts locaux⁶⁷⁸, nous émettons de fortes réserves sur l'utilisation de cet indice. En considérant, d'une part, que de nombreux élus locaux prennent l'initiative de rehausser les taux d'imposition davantage sous le poids et la contrainte des difficultés budgétaires que par leur volonté de mener une politique particulière ; en constatant, d'autre part, que la moyenne des taux d'imposition s'est

⁶⁷⁵ V. Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, *Rapport d'information n° 252 : Actes du colloque « La décentralisation : un nouvel élan pour l'aménagement du territoire »*, Jean François-Poncet, Paris, Sénat, 2003-2004, p. 26.

⁶⁷⁶ Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, *Rapport d'information n° 252 : Actes du colloque « La décentralisation : un nouvel élan pour l'aménagement du territoire »*, Jean François-Poncet, Paris, Sénat, 2003-2004, p. 26 et p. 53 à 55.

⁶⁷⁷ Article L. 2334-5 CGCT et article 101 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

⁶⁷⁸ V. KLEIN Jacques-Sylvain, *Explosion des impôts locaux*, Collection Notes et études documentaires, Paris, La documentation française, 1986, 144 p. et GERARD Bramoullé, *Finances et libertés locales : pourquoi l'explosion des impôts locaux*, Institut de recherches économiques et fiscales, Aix-en-Provence, 2006, 190 p.

envolée et qu'elle n'est pas à un niveau souhaitable dans de nombreuses collectivités ; nous pensons que la décision de favoriser l'effort fiscal ne prend ni en considération l'évolution économique, ni les maux territoriaux. L'atténuation de l'indice de l'effort fiscal par le biais de l'écrêtement apparaît comme une solution limitative mais non viable. Cette hypothèse conduit à inciter les collectivités, qui peuvent encore se passer de taux élevés, à les augmenter afin de bénéficier de dotations supplémentaires.

De surcroît, cette incitation est décuplée par l'utilisation de l'effort fiscal dans la répartition de nombreuses dotations communales : la dotation de solidarité rurale ; les fonds départementaux aux droits d'enregistrement et à la taxe de publicité foncière ; la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (critère de répartition) ; la dotation nationale de péréquation (critère d'éligibilité) pour les communes.

2. La notion de coefficient de l'intégration fiscale

La définition du coefficient d'intégration fiscale, issue de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, est modifiée par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000⁶⁷⁹. L'incitation financière et fiscale est l'une des grandes nouveautés, introduite par la loi de 1999, pour encourager la création d'EPCI à fiscalité propre et développer le maillage intercommunal. La loi propose des avantages fiscaux et financiers.

Le coefficient d'intégration fiscale d'un EPCI doté d'une fiscalité propre, est égal au rapport entre les recettes provenant des quatre taxes directes locales, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères perçues par l'EPCI [et minorées des dépenses de transfert]⁶⁸⁰ et ces mêmes recettes perçues par les communes regroupées.

Pour définir le coefficient d'intégration fiscale moyen d'une catégorie d'EPCI, sont prises en compte, les sommes des recettes et le cas échéant des dépenses de transfert de l'ensemble des EPCI et la somme des recettes des communes regroupées dans ces EPCI.

Sur les deux principaux arguments en défaveur de la présence de l'effort fiscal dans les redistributions aux collectivités, seul le premier vaut pour le coefficient de l'intégration

⁶⁷⁹ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 portant loi de finances rectificative pour 1999.

⁶⁸⁰ Les recettes prises en compte pour les communautés d'agglomération sont les recettes provenant des quatre taxes directes locales, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance d'assainissement perçues par l'établissement public minorées des dépenses de transfert.

fiscale. En effet, si le procédé d'incitation du législateur demeure contestable pour l'atteinte portée à l'autonomie financière locale, le coefficient d'intégration fiscale a le mérite d'influencer les collectivités à une démarche « positive » pour les territoires et la limitation des difficultés liées à l'émiettement de la carte administrative à travers une mutualisation des moyens permettant un investissement moindre pour une qualité de services identiques, ainsi que la réduction des inégalités territoriales.

§ 2. LA CORRECTION DES INEGALITES DE « RESSOURCES DISPONIBLES » AU SEIN DE NOUVEAUX PROCESSUS DE REDISTRIBUTION

Nombreux et divers (B), les critères de charges sont utilisés dans la construction d'un indice synthétique qui conclut le processus de redistribution conçu par le législateur (A).

A. LA CORRECTION DES INEGALITES DE CHARGES

Le législateur, conscient des difficultés et inégalités rencontrées par les collectivités dans la gestion de leurs compétences, ajoute aux côtés des habituels potentiels de ressources, des critères de charges *via* une pondération et la construction d'un indice synthétique. La loi de finances pour 2010 franchit un cap supplémentaire en séparant la péréquation des ressources et la péréquation des charges (1). Dans la mise en œuvre de ces évolutions, le législateur organise les contributions et les versements péréquateurs avec un processus dont nous pouvons extraire trois phases différentes : l'identification, la sélection et la répartition [ou contribution] (2).

1. De la prise de conscience législative à l'instauration de péréquations dites *Ressourcenausgleich* et *Lastenausgleich*

Depuis les années 1990, les définitions de la péréquation apportées par la doctrine se réfèrent à la correction inégalités de ressources, mais aussi de charges.

Robert Hertzog et Jacques Blanc assimilent respectivement la péréquation entre collectivités à un partage « en fonction inverse de leur richesse relative »⁶⁸¹ et à une répartition « en fonction de la richesse »⁶⁸².

La notion de « richesse » est difficile à cerner. Si le terme de « ressources » est régulièrement emprunté dans le Code général des collectivités territoriales, le terme de « richesse » n'est guère utilisé. Les manuels et les ouvrages de finances publiques n'y font qu'accessoirement référence, ce qui n'est pas sans complication pour conceptualiser le sens que lui attribuent Robert Hertzog et Jacques Blanc. Au regard des éléments pris en compte par les deux auteurs et de la loi du 4 février 1995 promulguée avant la parution de leurs ouvrages, la notion de « richesse » s'appuie sur les ressources et les charges des collectivités.

L'article 68 de ladite loi du 4 février⁶⁸³ prévoit que la politique d'aménagement et de développement durable du territoire « assure l'égalité des chances entre les citoyens en garantissant en particulier à chacun d'entre eux un égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire et réduit les écarts de richesses entre les collectivités territoriales par une péréquation de leurs ressources en fonction de leurs charges et par une modulation des aides publiques ».

Le législateur place la notion de « charges » au centre de la péréquation. Le gouvernement, lors du dépôt de son projet de loi constitutionnelle en 2003, omet sans doute par inadvertance ou défaut de langage, la place de choix accordé à la correction des besoins. Ainsi, le projet de l'article 72-2 de la Constitution est rédigé comme suit : « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité des ressources entre les collectivités territoriales ».

Sous l'initiative du Sénat, cette version n'est pas retenue et le pouvoir constituant dérivé n'affuble les inégalités d'aucun attribut ni épithète. Dans leur rapport sur la péréquation interdépartementale, les commissions du Sénat en profitent pour souligner que l'initiative de modifier le projet de l'exécutif provenait du développement d'un « principal nouveau facteur » : les charges incombant aux collectivités territoriales.

⁶⁸¹ HERTZOG Robert, « A propos de la péréquation dans les finances locales », *Revue française de finances publiques*, n° 34, Paris, LGDJ, 1991, p. 57 à 78.

⁶⁸² BLANC Jacques, *Les péréquations dans les finances locales*, Paris, Collection Systèmes, LGDJ, 1996, p. 9 et 10.

⁶⁸³ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

A l'appui de cet argument, le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution est rédigé dans sa version définitive : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

La correction des inégalités de charges reste quasi-inexistante en Allemagne. La doctrine germanique n'est pas sans référence en la matière car la correction des inégalités de charges est au cœur de la nouvelle péréquation suisse⁶⁸⁴. Le modèle fédéral helvète distingue les notions de *Ressourcenausgleich* et de *Lastenausgleich*, qui se traduisent respectivement par la « péréquation des ressources » et la « péréquation des charges ». Ces notions sont assimilées à deux types de péréquations : la « péréquation active » (active *Finanzausgleich*) et la « péréquation passive » (passive *Finanzausgleich*). Le terme de *Lastenausgleich* trouve ses origines en Allemagne où il est associé à la répartition des charges d'après guerre entre allemands de l'Ouest et allemands de l'Est, plus précisément à partir de 1949. La loi sur la compensation des charges vise la répartition égale et équitable, sur l'ensemble de la population, des dommages de guerre⁶⁸⁵. La distinction entre *Ressourcenausgleich* et *Lastenausgleich* est au centre de la définition de la péréquation faite par Vincent Hoffmann-Martinot : « Elle [la péréquation] est conçue et organisée comme contrepoids aux disparités excessives de richesse et au déséquilibres trop accentué de charges entre collectivités. Elle tend vers une égalisation de leurs conditions de fonctionnement, et non pas à un nivellement. La péréquation recouvre, outre le partage des revenus, la répartition des fonctions ou des tâches entre les niveaux territoriaux, autrement dit le partage des dépenses »⁶⁸⁶.

La compensation des charges en Suisse est assurée au niveau national ou à un niveau territorial supérieur aux collectivités qui assument ces charges. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons initie un puissant système de compensation des charges tenant en grande partie, à la faible

⁶⁸⁴ V. FREY René L., KREIS Georg, PLATTNER Gian-Reto, RHINOW René, *Le fédéralisme suisse. Les réformes engagées. Ce qui reste à faire*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, juillet 2006, 148 p. et MIGNOLET Michel, *Le fédéralisme fiscal Leçons de la théorie économique et expérience de quatre Etats fédéraux*, De Boeck, Bruxelles, 2005, p. 51 à 64.

⁶⁸⁵ La « loi de compensation » (*Lastenausgleichgesetz*) est votée par la RFA le 16 mai 1952. Cette loi permet aux expulsés de recevoir du gouvernement ouest-allemand une indemnisation pour les pertes et dommages subis lors du transfert. Le montant global des compensations pour les Allemands expulsés des territoires de l'Est à la fin de la guerre est estimé à 146 milliards de Deutsche Mark. En Allemagne de l'Est, les « réfugiés » ne se sont pas vus reconnaître de statut particulier et le gouvernement communiste est-allemand n'a pas eu recours à des indemnisations du type "loi de compensation" pour venir en aide aux expulsés installés en RDA. Après la réunification ces derniers ou leurs descendants ont obtenu une somme d'argent du gouvernement allemand, au titre du *Lastenausgleich*.

⁶⁸⁶ HOFFMANN-MARTINOT Vincent, *Finances et pouvoir local : l'expérience allemande*, Paris, PUF, 1987, 223 p.

superficie de l'Etat et à ses facteurs sociodémographiques disparates. Le nouveau système de péréquation, inclut dans la « Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) »⁶⁸⁷, s'organise autour de deux instruments⁶⁸⁸ : la péréquation des ressources (*Ressourcenausgleich*) et la péréquation des charges (*Lastenausgleich*).

Historiquement, le législateur français fusionne ces deux types de péréquations au sein d'une seule dotation en utilisant des critères liés aux charges et aux ressources dans la construction d'indices synthétique. En Suisse, l'objectif du second mécanisme consiste à compenser les charges excessives auxquelles certains cantons font face du fait de leur situation géographique ou de leur structure démographique⁶⁸⁹.

De manière exceptionnelle, nous nous sommes détachés de notre modèle péréquisiteur comparé, qu'est la péréquation allemande. Ce choix s'est effectué au regard de la réforme de la loi de finances pour 2010 par laquelle le législateur instaure deux fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les régions et les départements.

Pour chacune de ces catégories de collectivités, le fonds dit « de flux » est réparti uniquement en fonction de critères de ressources (potentiel fiscal pour les régions et potentiel financier pour les départements) et assimilable à une péréquation des ressources (*Ressourcenausgleich*) ; le fonds dit « macro » se présente comme une péréquation des charges (*Lastenausgleich*) puisqu'il est redistribué uniquement en fonction de critères de charges (population, effectif de lycéens et stagiaires de la formation professionnelle, superficie pour les régions et population, nombre de bénéficiaires des minima sociaux et de l'allocation personnalisée d'autonomie, longueur de la voirie départementale pour les départements). La loi de finances pour 2011 met fin à ce fonctionnement en fusionnant le fonds dit « macro » et le fonds dit « de flux ».

⁶⁸⁷ La RPT est votée le 28 novembre 2004 par un référendum populaire. Elle est perçue comme la plus grande réforme du fédéralisme suisse depuis sa création. Elle est entrée intégralement en vigueur depuis le 1er janvier 2008 et a pour objectif de réduire les disparités cantonales et d'accroître l'efficacité des structures étatiques.

⁶⁸⁸ Le passage au nouveau système ne devant pas péjorer la situation des cantons à faible capacité financière, les deux premiers instruments sont complétés par un mécanisme de compensation des cas de rigueur, qui s'applique pendant une durée maximale de 28 ans.

⁶⁸⁹ A ce titre, les cantons de montagne, qui doivent faire face à des surcoûts liés au service hivernal d'altitude et à l'entretien des forêts, bénéficient d'une compensation des charges dues aux facteurs géo-topographiques. De même, les cantons-centres, qui doivent supporter davantage de coûts sociaux parce que leur population compte davantage de personnes nécessiteuses, bénéficient de la compensation des charges dues aux facteurs sociodémographiques.

2. Le développement du processus « identification-sélection-répartition »

A la recherche d'une amélioration de la pertinence de l'indice synthétique, le législateur développe un processus de redistribution en trois phases : l'identification des collectivités, la sélection des bénéficiaires et la répartition des crédits.

Avec l'identification d'une collectivité, le législateur prévoit autant de dispositifs de péréquation qu'il établit de groupes de collectivités. Les groupes sont formés en fonction des particularités des collectivités. Au contraire de la sélection, l'identification (ou la classification) n'écarte aucune collectivité. Elle sert à classer, par catégories, les différentes entités locales pour les orienter vers la dotation de péréquation qui correspond le mieux à leurs particularités et à leurs difficultés.

Actuellement, il existe une classification pour déterminer les départements susceptibles de percevoir la DFM (départements non-urbains) ou à la DPU (départements urbains) et les communes pouvant être éligibles à la DSR (communes rurales) ou à la DSUCS (communes urbaines). Les seuls critères utilisés à cet effet sont démographiques : la densité de population et le taux d'urbanisation pour les départements ; la population pour les communes.

L'identification permet une amélioration de la pertinence de la péréquation et la limitation du nombre de critères de répartition utilisés lors de la répartition des fonds. Ce gain en simplicité et lisibilité est la contrepartie pour les communes et leurs groupements, d'une identification relativement complexe. Mais comment classer aisément plus de 36 000 communes et 2 000 EPCI dont la diversité est forte. En cela, nous jugeons utiles et positifs la mise en œuvre de cette phase d'identification.

La phase de sélection permet, pour sa part, de privilégier uniquement les collectivités dont le besoin est réel, en écartant celles dont le potentiel de ressources est jugé suffisant pour bénéficier d'une péréquation. La sélection met en œuvre un ensemble de conditions (cumulatives ou non) à respecter pour être éligibles⁶⁹⁰.

⁶⁹⁰ A titre d'exemple, la loi de finances pour 2005 (article 49 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004) prévoit deux conditions cumulatives pour que les départements soient susceptibles de bénéficier de la dotation de péréquation urbaine : être un département urbain (densité de population supérieure à 100 habitants au km² et taux d'urbanisation supérieur à 65 %) et avoir un potentiel financier par habitant inférieur ou égal au double du potentiel financier moyen par habitant des départements urbains (article L. 3334-6-1 CGCT) et deux conditions cumulatives pour ceux éligibles à la dotation de fonctionnement minimale : être un département « non urbain » et avoir un potentiel financier inférieur ou égal au double du potentiel financier moyen de l'ensemble des départements « non urbains » (article L. 3334-7 du CGCT).

Pour l'instant, seuls les critères liés aux ressources sont utilisés pour sélectionner les bénéficiaires des péréquations. Le potentiel fiscal et le potentiel financier sont exploités afin d'écartier des collectivités d'une redistribution péréquatrice (fonds de péréquation de la CVAE, dotation de péréquation urbaine...) ⁶⁹¹.

Pour la dernière étape, celle de la répartition de la masse financière, les avis divergent sur les critères de « répartition » sélectionnés et sur les coefficients pondérateurs qui leur sont attribués. La mise en œuvre d'un indice synthétique rassemble en revanche la majorité de la doctrine et des groupes de réflexion. La trilogie « identification - sélection - répartition » permet d'appuyer la dernière étape sur un nombre d'indices suffisamment faible pour refléter les besoins et ressources des collectivités. Sans identification des besoins réels par strate de collectivité, la péréquation à l'échelle nationale est vouée à la complexité et au manque d'efficacité, surtout pour les communes.

Sur ce point, le Conseil de l'Europe choisit le cas « simple » de la France (critères de répartition de la DGF avant 1994) et le cas « compliqué » du Danemark ⁶⁹². Il est de bonne grâce de souligner une référence inhabituelle à la simplicité du système péréquateur français. Ce faisant, la comparaison est ciblée sur un mécanisme. Or, au contraire du Danemark, le système français fait état de plusieurs indices synthétiques composés, les uns et les autres, de critères différents, et ce, pour une même catégorie de collectivités. Il faut également souligner que les poids des dépenses publiques locales dans le produit intérieur brut national sont de nature différente en France et au Danemark (environ un huitième pour la France contre un tiers pour le Danemark). Ce poids des dépenses influe directement sur le nombre de critères à prendre en considération pour refléter à travers ceux-ci la réalité des charges et besoins territoriaux.

Nonobstant ces considérations, seuls quatre critères de répartition en termes de besoins sont retenus en France alors que le modèle danois a recours à une dizaine de critères. Le Conseil de l'Europe souligne, à juste titre, que « l'un des objectifs importants reste de simplifier la méthode, non de la rendre correcte à tout prix » en ajoutant aussitôt qu' « il y a un équilibre à trouver entre le niveau de simplicité des systèmes et leur capacité à lisser les

⁶⁹¹ Des critères démographiques sont utilisés pour sélectionner les départements dans l'attribution de l'ancienne DFM. Depuis la création de la DPU, ils sont utilisés comme des critères d'identification et non de sélection.

⁶⁹² Comité directeur sur la démocratie locale et régionale, « Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations », *Communes et régions d'Europe*, n° 65, Conseil de l'Europe, 1998, p. 46 à 47.

écarts significatifs entre les différents besoins »⁶⁹³. La diversité et l'hétérogénéité des collectivités françaises ne simplifient pas la donne mais nous pouvons constater des progrès en la matière. La mesure des ressources et des besoins est d'autant plus délicate lorsque les collectivités doivent s'acquitter de missions diversifiées.

La solution de l'indice synthétique est largement préconisée par la doctrine au colloque « La décentralisation : un nouvel élan pour l'aménagement du territoire », par le Sénat, par le Comité des finances locales⁶⁹⁴ et nous pensons qu'elle est indispensable pour corriger les inégalités de ressources disponibles. La répartition de la seconde fraction de la dotation de solidarité rurale illustre notre avis. L'utilisation simultanée de données reflétant le potentiel des ressources (potentiel financier par habitant et « superficiaire » pour 40 %) et des charges (longueur de voirie, enfants domiciliés dans la commune... pour 60 %) permet au législateur de se rapprocher de la notion de ressources disponibles et obtenir une péréquation, à notre sens, plus performante et juste.

La répartition de la totalité des dotations de péréquation de la DGF⁶⁹⁵ (à l'exception de la péréquation établie au profit des régions dont les inégalités de charges sont moins marquées que pour les communes et les départements), ont en commun d'être effectuée à partir de critères liés à la fois à des ressources et des charges.

Le choix des critères est la pierre angulaire de la justice redistributive en faveur des collectivités. Jacques Blanc résume parfaitement les trois impératifs à suivre dans ce choix : « ne retenir, compte tenu de l'objectif poursuivi, que les plus pertinents d'entre eux » ; « attribuer, à chacun, une pondération propre à refléter la réalité » et « prêter une très grande attention, au jeu, éventuellement contradictoire, de certains ; à cet égard, l'association de critères de ressources et de critères de charges risque fort, si l'on y prend garde, de conduire à une neutralisation des effets recherchés »⁶⁹⁶.

⁶⁹³ Ibid., p. 48

⁶⁹⁴ V. *La décentralisation : un nouvel élan pour l'aménagement du territoire* ; *La péréquation interdépartementale : vers une nouvelle égalité territoriale*, op.cit. ; *La péréquation interrégionale : vers une nouvelle égalité territoriale*, op.cit. ; *Rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales*, op.cit. ; *Les péréquations dans les finances locales*, op.cit. ; *Les évaluations de la performance péréquatrice des concours financiers de l'Etat aux communes*, op. cit.

⁶⁹⁵ A savoir, la « dotation de péréquation urbaine » et la « dotation de fonctionnement minimale » pour les départements, la « dotation de solidarité rurale », la « dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale » et la « dotation de péréquation nationale » pour les communes.

⁶⁹⁶ BLANC Jacques, *Les péréquations dans les finances locales*, Paris, Collection Systèmes, LGDJ, 1996, p. 22.

B. LA CONFUSION REGNANT AUTOUR DES CRITERES DE CHARGES

Nous regroupons les critères de charges au sein de deux catégories : les critères liés à la situation financière et sociale de la population (1) et les critères basés sur la physionomie de la population et du territoire (2). Le « répertoire » des critères que nous recensons n'est pas exhaustif puisque le pouvoir réglementaire local peut utiliser, dans le cadre législatif défini, les critères objectifs qu'il souhaite. Nous nous sommes ainsi concentrés sur les critères mis en œuvre par le législateur, d'autant que leur étendue et leur diversité sont suffisamment vastes et représentatives de l'ensemble des possibilités péréquatrices.

1. Les critères liés à la situation financière et sociale de la population

Nous distinguons parmi ces critères, le nombre de prestataires d'aides au logement, le nombre de logements dits « sociaux », le nombre de bénéficiaires du RMI et le montant du revenu imposable par habitant.

- Le nombre de prestataires d'aides au logement : les aides au « logement » ont pour finalité de permettre aux personnes qui en bénéficient d'accéder à la propriété ou de réduire leurs dépenses d'habitat⁶⁹⁷. Cet indice est révélateur des besoins sociaux d'une collectivité. Comme dit précédemment, seuls les départements et les communes ont de réelles compétences en matière sociale. Ses besoins concernent davantage les milieux urbains et nous partageons le sentiment du législateur qui accorde un intérêt particulier à ce critère dans le cadre de la répartition de la DPU, de la DSUCS, du fonds de concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et du fonds départemental de la CVAE.

- Le nombre de logements dits « sociaux » : le parc de logements sociaux est un indicateur à la fois de besoin et de comportement des élus locaux. La définition des logements dits « sociaux » est d'abord fondée sur les modes de financement en ignorant le niveau de vie des occupants. Le décret du 10 mai 1994⁶⁹⁸ redéfinit la notion, sans modifier les catégories existantes, mais en leur adjoignant les résidences universitaires et certains foyers. Ce critère est utilisé soit en valeur absolue (nombre de logements), soit en valeur

⁶⁹⁷ Il s'agit, principalement, des trois allocations suivantes : l'allocation logement à caractère familial (ALFF), l'allocation logement à caractère social (ALFS) et l'aide personnalisée au logement (APL). Elles sont toutes trois versées par la Caisse d'allocation familiale (CAF) de chaque département.

⁶⁹⁸ Décret n° 94-366 du 10 mai 1994 pris pour l'application de la loi no 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts et portant dispositions diverses relatives aux dotations de l'Etat réparties par le Comité des finances locales.

relative (rapport entre la part des logements sociaux dans le total des logements de la collectivité et la part moyenne des logements dans le total des logements d'un ensemble déterminé des collectivités). Au 1^{er} janvier 2003, il existe 4 217 000 logements sociaux (c'est-à-dire une résidence principale sur six). L'Île-de-France totalise, à elle seule, plus d'un million de ces logements, alors que les régions moins denses de l'Auvergne, du Limousin et du Poitou-Charentes ne totalisent rassemblées que 170 000 logements sociaux (soit 4 % des logements sociaux métropolitains, autrement dit, six fois moins que l'Île-de-France). Ces quelques chiffres sont suffisants pour démontrer que si le nombre de logements sociaux est un critère essentiel pour les collectivités urbaines, il ne l'est pas pour les plus rurales. Ce critère possède un enjeu qui va au-delà de la simple attribution d'une dotation de péréquation. Inciter les collectivités territoriales à participer financièrement à la construction de logements sociaux est un moyen pour le législateur de lutter contre le fléau du logement. Cet indice entre dans la logique des politiques législatives menées depuis quelques années⁶⁹⁹. La loi « Solidarité et renouvellement urbain » de 2000 impose aux communes de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux et le volet « logement » du « Plan de cohésion sociale » de 2004 prévoit un programme d'urgence en matière de construction de logements locatifs sociaux, dont le manque est estimé à un million. La péréquation est utilisée par le législateur comme un vecteur d'aide au rétablissement de certains dysfonctionnements nationaux. Les communes étant au centre de la problématique des logements sociaux, il est logique que le législateur réserve ce critère à la seule DSUCS.

- Le nombre de bénéficiaires du RMI : les départements ont des compétences étendues en matière d'aide sociale dont la prise en charge du RMI depuis le 1^{er} janvier 2004. A cette date, le montant des dépenses relatives aux RMI est arrêté à près de 5 milliards par la Commission Consultative d'Évaluation des Charges. La réorganisation du dispositif du RMI ne leur permet pas de pouvoir assumer seuls, la totalité de ces charges. Le gouvernement consent donc à une « rallonge ». Le nombre de « rmiste » fait également apparaître les difficultés rencontrées par la population, qui se répercutent à la fois sur les recettes de la collectivité et les efforts à produire en matière d'emploi et de solidarité. Ce critère est très pertinent pour les départements. Il est d'ailleurs très utilisé puisqu'il est

⁶⁹⁹ V. LEBLANC Philippe et SANCHEZ Jean-Louis, « Logement social : nouveaux horizons », *Le journal de l'action sociale et du développement social*, n° 108, juin-juillet, Paris, Action sociale, 2006, p. 23 à 28 ; GRAEFFLY Romain, *Le logement social : étude comparée de l'intervention publique en France et en Europe occidentale*, Thèse de doct. : droit public, Université Paris II, 2004, 921 p. ; BOURGEOIS Catherin, *L'attribution des logements sociaux : Politique publique et jeux des acteurs locaux*, Paris, Collection Logiques politiques, L'Harmattan, 2000, 286 p. et BASSAND Michel, *Politique et logement*, Paris, Collection Villes, régions et sociétés, PPUR, 2004, 247 p.

présent dans les répartitions de la DPU, du fonds de mobilisation pour l'insertion, du concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et du fonds de la CVAE.

- Le montant du revenu imposable par habitant : ce critère fait état de la richesse des individus sur le territoire local. La faiblesse du revenu imposable⁷⁰⁰ traduit un certain dénuement. Il en ressort un besoin économique et social. Nous pensons que les collectivités concernées par un faible revenu imposable *per capita* doivent être attentives aux taux d'imposition pratiqués sur ses contribuables, ce qui n'est pas chose aisée puisque ces collectivités ont généralement des bases d'imposition peu élevées. Le revenu par habitant est donc un indicateur à la fois de ressources et de charges.

2. Les critères liés à la physionomie de la population et du territoire

Nous distinguons parmi ces critères le nombre d'élèves, le nombre de personnes âgées et de personnes handicapées, la longueur de voirie et les critères démographiques plus généraux, que sont la population totale et la densité.

- Le nombre d'élèves : le critère du nombre d'élèves permet d'identifier les besoins à partir d'un recensement connu. Les régions, les départements et les communes sont respectivement en charge des lycées⁷⁰¹, des collèges⁷⁰² et des écoles primaires, maternelles et élémentaires⁷⁰³. Le critère du nombre d'élèves scolarisables est intégré dans la répartition de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et surtout du fonds régional de la CVAE.

- Le nombre de personnes âgées et de personnes handicapées : il est utilisé pour tenir compte de l'accroissement des dépenses des collectivités dues à la prise en charge de ces

⁷⁰⁰ Les revenus imposables retenus sont ceux déclarés au titre de l'impôt d'Etat sur le revenu.

⁷⁰¹ Les lycées bénéficient de dépenses de fonctionnement à hauteur de 1,10 milliard et de dépenses d'investissement s'élevant à 2,53 milliards de la part des régions françaises (Source : DGCL Ministère de l'Intérieur, *Les comptes des communes, synthèse nationale*, 2004).

⁷⁰² Les départements réalisent respectivement 1,16 et 2,54 milliards d'euros en dépenses de fonctionnement et d'investissement en faveur des collèges (6,18 % des dépenses totales). En octobre 2006, le ministère de l'Éducation nationale dénombre plus de 7 000 collèges qui accueillent plus de 3,2 millions d'élèves (Source : DGCL Ministère de l'Intérieur, *Les comptes des communes, synthèse nationale*, 2004).

⁷⁰³ L'analyse des finances communales est délicate puisque seules les communes de plus de 3 500 habitants présentent un budget à la fois par nature et par fonction. En terme de dépenses communales de fonctionnement, la fonction « enseignement-formation » est dotée de 5,2 milliards d'euros (dont près de 3 milliards pour les écoles maternelles). Les investissements en matière d'éducation représentent 1,4 milliard. 6,6 milliards d'euros sont ainsi orientés vers l'éducation par les budgets communaux (soit 12,5 % de leurs dépenses totales). La France comptabilise plus de 56 000 écoles qui regroupent environ 6,6 millions d'élèves (Source : DGCL Ministère de l'Intérieur, *Les comptes des communes, synthèse nationale*, 2004).

catégories de personnes. Les départements sont les principaux concernés. Ils ont notamment en charge l'allocation personnalisée d'autonomie. Le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans (50 %) conditionne la répartition du concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

- La longueur de voirie : il s'agit du seul critère lié au territoire. La longueur de voirie est essentielle pour les départements qui ont en charge les routes départementales (soit près de 362 000 kilomètres⁷⁰⁴ de réseau) et depuis 2004, de nombreuses routes nationales (les routes nationales « d'intérêt local »), déclassées par arrêtés préfectoraux (soit 20 000 kilomètres de réseau)⁷⁰⁵. La voirie communale, que ce soit les rues, les chemins vicinaux ou les routes communales représente 609 635 kilomètres de réseau⁷⁰⁶ à la charge des communes ou de leurs groupements⁷⁰⁷. Il nous paraît logique que la longueur de voirie apparaissent dans les péréquations de ces collectivités car elle représente l'un des premiers postes de dépenses. Les budgets primitifs des départements font état de près d'un milliard d'euros de dépenses de fonctionnement en matière de voirie (soit 2,19 % des dépenses totales de fonctionnement) et 4,37 milliards d'euro de dépenses d'investissement (soit 25,81 % des dépenses totales d'investissement)⁷⁰⁸. A titre de comparaison, il s'agit d'un poste de dépenses supérieur à celui des collèges (3,7 milliards soit 6,18 %)⁷⁰⁹. En ce qui concerne les communes, la situation est plus complexe car l'entretien de la voirie communale ne représente qu'une partie des dépenses d'urbanisme. Ces dernières s'évaluent à 15,9 % des dépenses de fonctionnement (soit 6,60 milliards d'euros dont plus d'un milliard pour la voirie) et 40,5 % des dépenses d'équipement (soit 4,28 milliards d'euros) en 2004⁷¹⁰. Outre le fait que les dépenses d'urbanisme vont au-delà de la simple longueur de voirie, celle-ci demeure un indice révélateur du premier poste des dépenses communales.

⁷⁰⁴ Seuls 11 800 kilomètres d'autoroutes et de routes ne sont pas concédés par l'Etat (Source : DGCL, Ministère de l'Intérieur, 1er janvier 2004).

⁷⁰⁵ Source : Conférence de presse de M. PERBEN Dominique, Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, *Transferts de routes nationales aux départements, Modernisation de l'Etat*, Lundi 25 juillet 2005.

⁷⁰⁶ Source : DGCL, Ministère de l'Intérieur, 1er janvier 2003.

⁷⁰⁷ La région n'a pas compétence en matière de voirie.

⁷⁰⁸ Les dépenses de voirie représentent ainsi 5,31 milliards d'euros (soit 8,88 % des dépenses totales).

⁷⁰⁹ Source : DGCL - Ministère de l'Intérieur, *Les collectivités locales en chiffres 2007*, 2007, p. 64.

⁷¹⁰ Source : DGCL Ministère de l'Intérieur, *Les comptes des communes, synthèse nationale*, 2004.

Le législateur attribue un coefficient multiplicateur à la longueur de la voirie située en zone de montagne⁷¹¹, ce qui illustre le soin porté à reconnaître les spécificités territoriales rencontrées par certaines collectivités.

Ce critère est principalement employé dans la répartition du fonds de la CVAE pour les départements et de la DSR pour les communes.

- Les critères démographiques de la population totale et de la densité : leur place dans la procédure de redistribution est variable. Nous considérons que son utilisation est justifiée seulement en vue de l'identification des groupes (ou strates) de collectivités (DSUCS/DSR pour les communes et DFM/DPU pour les départements). Son emploi en tant que critère de sélection, écarte injustement les territoires les plus peuplés sans prendre en considération leur potentiel de « ressources disponibles » (ancienne DFM). Quant à son utilisation en tant que critère de répartition, force est de constater qu'il influe tant sur les ressources que sur les charges des collectivités, qu'il n'a aucun lien avec les difficultés ou les spécificités d'un territoire et qu'il ne révèle pas les maux de la population locale. Pourtant, il s'agit d'un critère de répartition des fonds de péréquation de la CVAE, de la dotation de péréquation régionale, des fonds départementaux des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement ou à la taxe de la publicité foncière, de la DSR, de la DSUCS, de la dotation d'intercommunalité, de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux...

⁷¹¹ Pour la répartition de la DSR, la longueur de la voirie communale située en zone de montagne est multipliée par deux. Pour la répartition de la DFM, la voirie départementale en zone de montagne est majorée de 30 %.

CONCLUSION DU CHAPITRE SECOND

Le processus « identification-sélection-répartition » développé récemment, et conclu par le rééquilibrage entre la correction des ressources et des charges, permet d'améliorer la performance et la justesse de la péréquation. Ce faisant, la réforme des finances publiques engagée par la loi de finances pour 2010 confirme l'incapacité du législateur à maîtriser l'extension des dispositifs. Les nouvelles péréquations horizontales s'ajoutent aux nombreuses péréquations verticales dont l'existence n'est pas remise en question. Dans ce contexte, les critères d'éligibilité et de répartition s'accumulent et leur complémentarité ne nous convient pas. Pas davantage, que la correction des ressources par l'intermédiaire d'une incitation financière venant « récompenser » un comportement local.

Ces inconvénients sont d'autant plus problématiques qu'ils apparaissent aux côtés des interventions d'autorités décisionnelles nouvelles dans la politique péréquatrice et de la prise en compte de spécificités locales que nous développons ci-après.

CONCLUSION DU TITRE PREMIER

Les liens entre l'autonomie et la péréquation sont à l'instar des deux notions elles-mêmes : ambigus. La conception d'une péréquation comme un élément constitutif de l'autonomie locale se répercute dans la mise en œuvre de la péréquation. Les différents degrés d'opposition sont écartés des débats et le rôle de la péréquation est détourné. Le législateur échoue ainsi à stabiliser un cadre péréquateur dont le mal récurrent, « le saupoudrage »⁷¹², n'est plus à démontrer. Les efforts en matière de péréquation verticale étatique, à savoir la construction d'une répartition à travers un processus « identification-sélection-répartition » et l'utilisation d'un indice synthétique intégrant des critères de ressources et de charges, sont donc fortement nuancés par la faible mise en cohérence d'une multitude de dispositifs.

Ces maux récurrents sont renforcés par l'existence de dispositifs gérés par d'autres institutions (collectivités, groupements de communes, Union européenne, ...), de mécanismes spécifiques adaptés aux particularités d'un territoire donné et aux instruments d'interventions à caractère généraux. Le cadre péréquateur est à parfaire. A notre sens, il ne peut l'être sans la construction d'un droit à la péréquation effectif et respectueux de l'autonomie.

⁷¹² M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, *Discours sur la décentralisation et les libertés locales, la territorialisation des politiques publiques et le principe de péréquation*, Marseille, Déclaration du 25 octobre 2002.

TITRE II.

UNE EVOLUTION PEREQUATRICE A ENCADRER

Pour que l'autonomie des collectivités soit effective, il faut limiter l'extension de la péréquation et rechercher une conciliation permettant un développement homogène, entre des territoires qui s'administrent le plus librement possible. A l'heure actuelle, les limites de la péréquation ne sont pas déterminées avec précision et seule la décision du Conseil constitutionnel du 6 mai 1991 nous apporte des éléments de réponse dont la portée reste floue (CHAPITRE 1).

Le développement des compétences locales, la multiplication des péréquations et des niveaux décisionnels confortent le besoin d'un cadre péréquateur cohérent et stable. Face à cette évolution des finances publiques locales, nous ne pouvons nous satisfaire, d'une vague limitation des dispositifs pris isolément et d'une progression neutre de la péréquation sur le ratio d'autonomie (CHAPITRE 2).

CHAPITRE I.

L'EXTENSION DES PEREQUATIONS A L'ENSEMBLE DES ECHELONS ADMINISTRATIFS

L'extension des champs de compétences des collectivités locales, l'affirmation du rôle des échelons intercommunaux et européens, le développement des procédures de cofinancement représentent des facteurs de multiplication des péréquations et instruments généraux d'interventions à effets péréquateurs (SECTION II). Tous les échelons administratifs participent ainsi à une politique de réduction des disparités (SECTION I).

SECTION I.

AU-DELA DE LA PUISSANCE LEGISLATIVE : DES AUTORITES DECISIONNELLES DIVERSES

Les autorités décisionnelles intervenant en matière de péréquation sont nombreuses : pouvoir constituant dérivé, législateur, juges constitutionnels, pouvoir réglementaire national, assemblées délibérantes des collectivités locales, Comité des finances locales, Cour des comptes, institutions européennes.

Tout au long de nos développements, nous analysons les rôles du pouvoir constituant dérivé, du législateur, du Conseil constitutionnel et du pouvoir exécutif national. Nos travaux ne sauraient être complets sans aborder les autres autorités décisionnelles intervenant dans le processus péréquateur ou dans son suivi. D'autant que le pouvoir réglementaire local n'est pas neutre puisqu'il dispose de la faculté de créer, ou non, des péréquations. Nous analyserons à cette occasion, l'intérêt d'étendre la péréquation facultative ou de se limiter à une péréquation de base (§ 1). Enfin, nous étudierons le rôle du Comité des finances locales et de la Cour des comptes dans les péréquations nationales ainsi que le partage des pouvoirs dans la mise en œuvre de la péréquation européenne (§ 2).

§ 1. LE POUVOIR REGLEMENTAIRE LOCAL

L'administration d'Etat n'est pas la seule à pouvoir réglementer la péréquation. Les autorités locales sont également pourvues de cette opportunité, en réglementant les transferts horizontaux (A), dans le cadre prévu par le législateur, voire en créant de toutes pièces des péréquations. La « péréquation facultative » présente les avantages d'associer les conseils locaux à une gestion de plus grande proximité et d'améliorer la considération des spécificités locales. Ce faisant, la complémentarité de ces dispositifs avec les péréquations nationales, ainsi que la cohérence et la lisibilité budgétaires peuvent être entâchées (B)⁷¹³.

⁷¹³ V. BLANC Jacques, « Péréquation par le sommet ou péréquation par la base ? », « La péréquation financière entre les collectivités locales », *Actes du colloque international « A la recherche de la péréquation »*, Limoges, 12-13 octobre 1995, Paris, PUF, 1996, p. 181 à 214.

A. LE TRANSFERT DES POUVOIRS EN MATIERE DE PEREQUATIONS « IMPOSEES » : DU CONSEIL GENERAL AU CONSEIL COMMUNAUTAIRE

La principale fonction du département prend progressivement fin puisqu'elle reposait sur les modalités de fonctionnement des fonds départementaux de la taxe professionnelle dans un cadre limité par le législateur. Seule la péréquation des établissements « exceptionnels » sollicitait le pouvoir décisionnaire décentralisé⁷¹⁴. Les conseils généraux disposaient d'une marge de manœuvre de 20 % dans la répartition des fonds entre les deux catégories de collectivités bénéficiaires : les collectivités « concernées » et les collectivités « défavorisées ». En outre, ils pouvaient désigner des communes « concernées » à titre facultatif, à la simple condition de définir des critères objectifs. Ils avaient le pouvoir de sélectionner toutes les communes « défavorisées ». Le législateur imposait aux départements de retenir obligatoirement les collectivités à faible potentiel fiscal et de choisir les autres collectivités en fonction de critères objectifs. Enfin, ils pouvaient ajouter une part de leurs recettes départementales de la taxe professionnelle aux fonds qu'ils répartissent. La suppression progressive de ces fonds implique une réduction conséquente de leurs participations décisionnelles à la mise en œuvre de la péréquation.

Ce faisant, les fonds départementaux des taxes additionnelles sont répartis entre les communes de 5 000 habitants « suivant un barème établi par le conseil général ». La répartition doit « tenir compte notamment de l'importance de la population, des charges de voirie de la commune, de la valeur du centime, du pourcentage officiel de sinistre et de l'effort fourni par les collectivités »⁷¹⁵.

La substitution du fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales aux fonds de la taxe professionnelle est accompagnée d'un transfert des pouvoirs péréquateurs des conseils généraux aux conseils communautaires. Chaque EPCI reverse chaque année à ses communes membres une fraction des sommes perçues du fonds national. Cette fraction doit, au minimum, être de 50 %. Outre ce pouvoir sur le volume financier, fixé par une délibération du conseil de l'EPCI prise à la majorité qualifiée des deux tiers de ses membres, les EPCI décident librement des critères de répartition dans les mêmes conditions et sans aucune indication du législateur. La simple obligation est l'objectivité et la rationalité des critères.

⁷¹⁴ Les fonds de péréquation de la taxe professionnelle des grandes surfaces fonctionnant par arrêtés préfectoraux.

⁷¹⁵ Article 1595 bis CGI.

B. LES POUVOIRS CONCEDES EN MATIERE DE PEREQUATION « FACULTATIVE »

Dans une gestion de proximité, le département tient un rôle traditionnel en définissant ces propres programmes d'aides, comme prévu par l'article 23 de la loi du 2 mars 1982 qui dispose que « le département apporte aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences »⁷¹⁶. Plusieurs formules sont utilisées : subventions spécifiques, les garanties d'emprunt prêts aux communes, répartition du produit des amendes de police, schémas départementaux d'aménagement⁷¹⁷, modulation de la contribution demandée pour l'exécution de certains services publics, aux communes, pour le financement des dépenses d'aide sociale et pour l'organisation et la gestion du service d'incendie et de secours⁷¹⁸....

Le département agit ainsi dans de nombreux domaines, tels que l'urbanisme réglementaire (distribution des subventions ou des avances remboursables pour minorer le coût de l'élaboration des plans d'occupation des sols), l'urbanisme fonctionnel (les petites communes, dont la dotation d'équipement des territoires ruraux est trop faible, demandent le concours du département), l'enseignement (les départements financent, par les fonds scolaires, les grandes réparations), l'équipement rural ou l'aménagement foncier (les communes rurales ont la faculté, en tant que maîtres d'ouvrage, de bénéficier de subventions sur les crédits de la deuxième part de la dotation globale d'équipement départementale).

Les pratiques varient d'un département à l'autre en fonction des inégalités constatées au sein de chacun d'entre eux. Ainsi, « il peut y avoir concentration, comme en Haute-Garonne ; il peut y avoir dispersion, comme dans la Creuse »⁷¹⁹.

Le groupement de communes est le second grand acteur de la péréquation facultative. Suite à la loi du 6 février 1992 et l'essor de la coopération intercommunale, les lois du 12 juillet 1999 et du 13 août 2004 permettent le développement de la péréquation

⁷¹⁶ Alinéa 2 de l'article 23 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 codifié à l'article L. 3233-1 CGCT.

⁷¹⁷ Les conseils généraux peuvent aider les communes par « un programme d'aide à l'équipement rural au vu, notamment, des propositions qui lui sont adressées par les communes. [...] Lors de l'élaboration de son programme d'aide, le département prend en compte les priorités définies par les communes, ou le cas échéant par les chartes intercommunales » (loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat).

⁷¹⁸ BLANC Jacques, *Les péréquations dans les finances locales*, Paris, Collection Systèmes, LGDJ, 1996, p. 86 à 87 et Jacques Blanc, « Péréquation par le sommet ou par la base », « La péréquation financière entre les collectivités locales », *Actes du colloque international « A la recherche de la péréquation »*, Limoges, 12-13 octobre 1995, Paris, PUF, 1996, p. 177.

⁷¹⁹ Ibid.

facultative⁷²⁰. Toutefois, la notion de péréquation ne doit pas être assimilée *in facto* à toute création de groupement communal. Seules les modalités de son fonctionnement démontrent si ce groupement a une vocation péréquatrice ou non. En effet, les conseils communautaires des EPCI à fiscalité propre peuvent verser [ou en ont l'obligation] une dotation de solidarité à leurs communes membres ainsi qu'à des EPCI limitrophes. Ils en décident librement le montant et les critères de répartition en tenant des limites et priorités fixées par le législateur.

Enfin, les conseils régionaux interviennent dans la politique péréquatrice dans les procédures de cofinancement en faveur des départements et des communes situés sur leur territoire et dans la répartition des fonds européens.

§ 2. LES AUTRES INSTITUTIONS INTERVENANT EN MATIERE DE PEREQUATION

Au niveau national, le Comité des finances locales et la Cour des comptes interviennent dans la mise en œuvre ou le suivi des péréquations (A). Au niveau international, les institutions européennes se partagent le pouvoir de déterminer les conditions d'octroi des crédits des cinq fonds de péréquation de la politique régionale (B).

A. LES INSTITUTIONS NATIONALES

Le Comité des finances locales et la Cour des comptes ont un rôle consultatif ou décisionnel dans la mise en œuvre des péréquations nationales.

En vue d'assurer la liaison entre l'Etat et les collectivités, le législateur confie au Comité des finances locales (CFL) un pouvoir décisionnel et un pouvoir de contrôle, en plus de sa fonction consultative, de concertation et de proposition⁷²¹. Le CFL a pour objet de « défendre les intérêts des collectivités locales sur le plan financier et d'harmoniser [son] point de vue avec celui de l'Etat ». Il est composé de 32 membres élus et de 11 représentants de l'Etat.

⁷²⁰ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ; loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁷²¹ Le CFL a récemment débattu des grandes réformes en cours de matière d'intercommunalité, de comptabilité communale (M14) ou encore de révision des bases cadastrales.

Le CFL détermine l'indexation de chaque part de la DGF en fonction de la marge de manœuvre laissé par le législateur. Il fixe l'ensemble de l'évolution des dotations de péréquations des DGF régionales (dotation de péréquation), départementales (dotation de péréquation urbaine et de la dotation de fonctionnement minimale), communales et intercommunales (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, la dotation de solidarité rurale, la dotation nationale de péréquation, dotation d'aménagement).

Le pouvoir du CFL ne doit pas être sous-estimé. Un point d'évolution de la dotation d'intercommunalité représente 25 millions d'euros ; un point de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, 12 millions d'euros... Au final, les augmentations décidées en 2010 représentent plusieurs centaines de millions d'euros avec une évolution moyenne d'environ 5 % pour la masse financière globale consacrée à la péréquation.

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001⁷²² attribue à la Cour des comptes la mission d'évaluer les performances de l'administration d'Etat à travers l'ensemble des programmes⁷²³. La Cour des comptes évalue la péréquation en analysant la mission XXII du budget de l'Etat, intitulée « Relations avec les collectivités territoriales » qui regroupe les programmes 119 à 121 : « Concours financiers de l'Etat aux communes et groupements de communes », « Concours financiers de l'Etat aux départements » et « Concours financiers de l'Etat aux régions ».

B. LES INSTITUTIONS EUROPEENNES

La Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen⁷²⁴ fixent les objectifs et priorités de la politique régionale européenne. La Commission européenne précise les priorités d'intervention des fonds structurels pour la

⁷²² Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances dite LOLF.

⁷²³ La LOLF prévoit une segmentation des dépenses de l'Etat en missions et programmes.

⁷²⁴ V. Règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional ; règlement (CE) n° 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen ; règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le fonds de cohésion ; règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil et du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil.

période 2007-2013 dans les Orientations Stratégiques (OS) communautaires⁷²⁵. Dans le cadre de ses travaux préparatoires, la Commission s'appuie sur deux grandes stratégies : la stratégie de Lisbonne et la stratégie de Göteborg. La première donne une nouvelle orientation aux fonds structurels : ils servent la croissance et l'emploi pour faire de l'Europe un espace compétitif sur la scène mondiale. La seconde stratégie est utilisée pour intégrer les priorités de développement durable dans cette programmation. Les documents communautaires permettent aux Etats membres de l'Union européenne de définir un cadre de référence stratégique nationale⁷²⁶.

⁷²⁵ Cette communication, adoptée en octobre 2006, est accompagnée de règlements qui instaurent le cadre juridique des fonds structurels pour les sept prochaines années. Il existe un règlement général pour le FEDER, le FSE et le Fonds de Cohésion et d'un règlement spécifique par fonds.

⁷²⁶ Le Cadre de référence stratégique nationale (CRNS) correspond à l'interprétation nationale des orientations stratégiques communautaires. Chaque Etat peut spécifier dans ce texte les priorités d'intervention des fonds structurels qui correspondent à son niveau de développement et à ses besoins. Chaque CRSN doit être approuvé par la Commission européenne.

SECTION II.

LA MULTIPLICATION DES PEREQUATIONS ET INSTRUMENTS GENERAUX D'INTERVENTIONS AUX EFFETS PEREQUATEURS

Les créations de péréquations se fondent sur des objets variés et reposent sur des logiques différentes. A grande échelle, leur but est d'insuffler une dynamique homogène et durable pour l'ensemble des territoires. A petite échelle, il s'agit de construire une péréquation de proximité (§ 1), de s'adapter aux particularités locales par des fonds au fonctionnement unique ou enfin de permettre des investissements trop élevés pour une seule petite collectivité (§ 2).

§ 1. DE LA PEREQUATION EUROPEENNE A LA PEREQUATION INTERCOMMUNALE

La péréquation s'effectue à toutes les échelles du découpage administratif. Que ce soit la péréquation transeuropéenne (A) ou la péréquation intercommunale (B), elles ont toutes deux, pour objectif de réduire les disparités locales et favoriser le développement homogène d'un territoire donné.

A. LA PEREQUATION EUROPEENNE

La doctrine française établit rarement un lien entre la notion de péréquation et la politique régionale européenne et les approches sont très prudentes (1). Pourtant, à notre sens, les institutions européennes construisent une forte péréquation européenne à travers les cinq fonds régionaux (2).

1. Les fonds européens : des péréquations à part entière

Jean-Pierre Baché se demandait, en 1995, lors du colloque de Limoges sur la péréquation, si nous allions vers une péréquation transeuropéenne⁷²⁷. A partir de notre analyse sur la notion de péréquation, nous affirmons qu'elle existe déjà à travers les instruments budgétaires de la cohésion économique et sociale que présentent Jean-Pierre Baché. Selon lui, « il n'existe pas à l'heure actuelle au niveau de l'Union Européenne de mécanisme de péréquation strictement comparable à ceux qui ont pu être mis en place à des degrés divers au niveau national » et « qui comportent tous plusieurs caractéristiques communes ». Il définit ces « mécanismes proprement dits de péréquation » comme ayant un « objectif explicitement poursuivi de parvenir jusqu'à un certain seuil prédéterminé à une égalisation entre les entités territoriales du niveau des revenus par tête ou, de façon moins ambitieuse, des ressources financières dont disposent les pouvoirs publics régionaux eu égard à une estimation moyenne de leurs besoins ». Pour lui, ils sont conçus « comme permanents dans leur principe » et fondés « sur des critères objectifs et mettent donc en jeu des mécanismes de transfert de caractère automatique ».

Il s'agit de caractéristiques très limitatives qui ne concernent que les principaux dispositifs nationaux de péréquation. Nous l'avons vu, toutes les péréquations n'ont pas un objectif précis et certaines péréquations, dites « invisibles », n'ont même aucun objectif péréquateur « volontaire ». La redistribution européenne, établie à partir du titre XVII du traité consolidé⁷²⁸, possède les mêmes caractéristiques que les dotations spécifiques attribuées en France, par l'Etat, les régions et les départements. Les fonds européens⁷²⁹ sont attribués à des collectivités ciblées, avec des objets précis et sans caractère permanent. Ils ont également pour conséquences de réduire les disparités, en avantageant les collectivités les plus en difficulté. Elles dépassent le caractère des manifestations de la « péréquation invisible » mis en avant par Robert Hertzog⁷³⁰ Jacques Blanc⁷³¹, les expressions « objectif

⁷²⁷ BACHE Jean-Pierre, « Vers une péréquation transeuropéenne ? », « La péréquation financière entre les collectivités locales », *Actes du colloque international « A la recherche de la péréquation »*, Limoges, 12-13 octobre 1995, Paris, PUF, 1996, p. 49 à 64.

⁷²⁸ Articles 158 à 162 du traité consolidé.

⁷²⁹ Nous visons, ici, le fonds européen de développement régional, le fonds social européen, le fonds de cohésion, le fonds européen agricole de développement rural et le fonds européen pour la pêche.

⁷³⁰ Pour Robert Hertzog, la péréquation « invisible » trouve son existence à travers les procédures de cofinancement, la prise en charge d'un service ou d'une fonction par un niveau d'administration, la prise en charge de l'Etat d'une fraction croissante des impôts locaux et les effets de trésorerie.

⁷³¹ BLANC Jacques, *Les péréquations dans les finances locales*, Paris, Collection Systèmes, LGDJ, 1996, p. 11-12.

de convergence », « fonds de cohésion »... sont les illustrations d'une péréquation « volontaire » et « visible ».

Au contraire de la doctrine française, la doctrine allemande les analyse, depuis leur origine, comme des mécanismes de péréquation. Les instruments budgétaires de la cohésion économique et sociale correspondent, dans la littérature allemande, à l'*Europäischer Finanzausgleich*⁷³², qui se traduit par la notion de « péréquation financière européenne ».

D'ailleurs, cette péréquation s'inscrit dans une logique proche de celle induite par Jean-Pierre Baché. Elle affiche un automatisme et une pérennité au-delà des programmations pluriannuelles. Les 268 régions européennes ont un niveau de développement très hétérogène et certaines d'entre elles cumulent les handicaps (PIB faible, position enclavée, restructurations économiques ayant sinistré l'économie de la région...). Les fonds européens sont devenus des instruments durables et incontournables d'une politique régionale européenne fondée sur le constat que les disparités économiques et sociales entre les régions de l'Union nuisent à l'émergence d'un ensemble cohérent et homogène en affaiblissant son dynamisme. Il s'agit du fondement de la politique de l'aménagement du territoire, menée par le législateur français à travers la péréquation.

Certes, les ressources du budget communautaire consacrées à l'*Europäischer Finanzausgleich* sont réparties uniquement, en fonction de critères liés aux individus et non aux collectivités territoriales ; mais ce sont des indicateurs qui reflètent pour les collectivités, une faiblesse de potentiel de ressources ou une difficulté liée aux charges. N'oublions pas que la péréquation nationale utilise de nombreux indicateurs liés aux individus : le revenu par habitant, le nombre d'allocataires du RMI, le nombre de personnes scolarisables, âgées ou handicapées.

En cela, les cinq fonds européens sont des péréquations.

⁷³² V. HACKENBROCH Inge, *Zur Theorie und Politik eines supranationalen Finanzausgleichs : Gestaltungsprobleme und Gestaltungsansätze unter bes. Berücks. Der EG*, München, Weltforum-Verlag, 1983, 350 p. ; BOCK Sibylle, *Instrumente des Finanzausgleichs im Dienste der regionalen Einkommensangleichung in der EG : allgemeine Zuweisungen ohne Eigenbeteiligung versus Zweckzuweisungen mit Eigenbeteiligung - diskutiert am Beispiel des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)*, Frankfurt am Main, Lang, 1985, 181 p. ; OTT Günter, *Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften*, Frankfurt am Main, Lang, 1987, 323 p. ; AHRENS Arne, *Europäischer Finanzausgleich*, Grin, 2003, 27 p.

2. Les cinq fonds de péréquation européens

La politique régionale européenne est menée à travers deux fonds structurels (le fonds européen de développement régional et le fonds social européen) (a), un fonds de cohésion, un fonds européen agricole de développement rural et un fonds européen pour la pêche (b). Ces cinq instruments contribuent à réduire les disparités régionales en avantageant, par exemple, les régions en retard de développement, les régions en déclin industriel ou les régions rurales. Depuis la loi du 13 août 2004, « l'Etat peut confier aux régions [...] la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement de programmes [...] de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne »⁷³³. Une politique péréquation peut ainsi être menée par les conseils régionaux à l'intérieur de leur région. Dans ce cas, il existe une double péréquation, entre les régions européennes d'une part, et entre les différents territoires composant chaque région d'autre part.

a. Les fonds structurels européens

La programmation 2007-2013 des fonds structurels est dotée de 347 milliards d'euros. Le budget français des fonds structurels s'élève, pour cette période, à 14,4 milliards d'euros (56 % pour le fonds européen de développement régional et 44 % pour le fonds social européen).

La programmation s'articule autour des Orientations Stratégiques Communautaires et des règlements relatifs aux fonds européens (niveau communautaire)⁷³⁴, du Cadre de Référence Stratégique National, du Plan Stratégique National et des programmes opérationnels nationaux (niveau national)⁷³⁵ ainsi que des programmes opérationnels régionaux (niveau régional).

⁷³³ Article 44 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales modifiée par l'article 125 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

⁷³⁴ V. Règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional ; règlement (CE) n° 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen ; règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le fonds de cohésion ; règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil et du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil.

⁷³⁵ V. décret n° 2007-1303 du 3 septembre 2007 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses des programmes cofinancés par les fonds structurels pour la période 2007-2013.

Les fonds structurels, le FEDER (Fonds Européen de Développement Régional) et le FSE (Fonds Social Européen) sont accessibles au travers des programmes opérationnels⁷³⁶ axés sur les trois objectifs prioritaires fixés par l'Union européenne :

- l'objectif de « Convergence » concerne les régions européennes qui ont un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ;
- l'objectif « Compétitivité régionale et Emploi » couvre les 168 régions européennes non intégrées à l'espace de la Convergence ;
- l'objectif de « Coopération territoriale européenne » vise la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale de l'UE⁷³⁷.

Le FEDER intervient au titre des trois objectifs des fonds structurels 2007-2013. Il est destiné à soutenir des projets servant le développement économique des régions. L'objectif du FEDER est de contribuer au renforcement de la cohésion économique et sociale en réduisant les disparités régionales. Cette contribution a lieu par le biais d'un soutien au développement et à l'ajustement structurel des économies régionales, y compris la reconversion des régions industrielles en déclin. Plus particulièrement, le FEDER « 2007-2013 » doit participer à renforcer la compétitivité et l'innovation, à créer et sauvegarder des emplois durables et assurer un développement durable. Il contribue au financement d'investissements productifs, d'investissements dans les infrastructures, d'assistance et de services aux entreprises (en particulier aux PME), de création et développement d'instruments de financement...

Le FSE a pour objectif d'atteindre le plein emploi en Europe. Il doit contribuer également à renforcer la qualité et la productivité du travail, à lutter contre toutes les formes

⁷³⁶ Le programme opérationnel doit notamment contenir les informations suivantes : une justification des priorités retenues ; l'information sur les axes prioritaires et leurs objectifs spécifiques; la répartition des domaines d'intervention par catégorie; un plan de financement; les dispositions de mise en œuvre et la liste indicative des grands projets.

⁷³⁷ La France dispose, au titre des trois objectifs, de 56 programmes opérationnels français. Les régions éligibles à l'objectif de « Convergence » (les quatre régions d'Outre-mer) ont chacune un programme opérationnel (PO) FEDER et d'un PO FSE. Le reste du territoire, éligible à l'objectif de « Compétitivité régionale et Emploi », bénéficie d'un PO national FSE et d'un PO FEDER par région. Concernant l'objectif de « Coopération territoriale européenne », la France participe à 12 PO pour la coopération transfrontalières, 7 pour la coopération transnationale et 1 PO pour la coopération interrégionale. La France a également élaboré 4 PO interrégionaux. La Commission européenne accepte cette démarche afin de permettre à des espaces ayant des besoins particuliers de bénéficier d'aides, alors qu'ils se situent sur plusieurs régions. Deux PO dits « massifs » (Massif central et massif alpin) et deux PO « bassins » (Loire et Rhône) existent. Enfin, un PO national d'assistance technique encadre l'utilisation des fonds destinés aux gestionnaires pour la mise en œuvre des PO.

de discrimination sur le marché du travail et à promouvoir l'inclusion sociale. Il est mis en œuvre dans le cadre de l'Objectif de « Convergence » et de celui de « Compétitivité régionale et Emploi ». Plus spécifiquement, le FSE vise à augmenter la qualité et la productivité du travail ; à promouvoir l'inclusion sociale (notamment l'accès des personnes défavorisées à l'emploi) et à réduire les disparités nationales, régionales et locales en matière d'emploi.

La politique régionale européenne se concrétise en dehors des fonds structurels européens, par trois autres fonds.

b. Les trois autres fonds de la politique régionale européenne

Le Fonds de cohésion⁷³⁸ assure une aide destinée aux régions européennes les plus en retard de développement, ayant un revenu national brut par habitant inférieur à 90 % de la moyenne communautaire⁷³⁹. Longtemps, le fonds de cohésion concerne quatre Etats : l'Espagne, l'Irlande, le Portugal et la Grèce. L'Irlande est sortie du dispositif au 1^{er} janvier 2004 à la suite d'une évaluation à mi-parcours concluant à l'élévation de son revenu moyen par habitant au-delà du seuil d'éligibilité. Pour la programmation 2007-2013, l'Espagne est éligible à titre transitoire. Le Portugal et la Grèce sont toujours éligibles aux côtés, depuis le 1^{er} mai 2004, des dix nouveaux membres de l'Union européenne, et depuis le 1^{er} janvier 2007, de la Bulgarie et de la Roumanie⁷⁴⁰. Le Fonds de cohésion vise à soutenir de grands projets structurants, dans les domaines des transports, de l'environnement et de l'énergie. L'articulation entre ce fonds, le FEDER et le FSE est renforcée avec la programmation 2007-2013.

Le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER)⁷⁴¹ est désormais exclu de la logique de financement des fonds structurels. Il fait suite au FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole). Pour la période 2007-2013, un accent particulier est

⁷³⁸ Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999.

⁷³⁹ Ces régions sont également inscrites dans l'objectif de Convergence.

⁷⁴⁰ Au total, 15 Etats sont éligibles : l'Espagne, la Grèce, le Portugal et les douze derniers adhérents : la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Roumaine, la Slovénie et la Slovaquie (Décision de la Commission des communautés européennes n° 2007/188/CE du 26 mars 2007 modifiant la décision 2006/596/CE établissant la liste des Etats membres éligibles à un financement par le Fonds de cohésion pour la période de 2007 à 2013 en ce qui concerne la Bulgarie et la Roumanie.

⁷⁴¹ V. Rectificatif au règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural.

mis sur le deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC) : le développement rural. Cette politique est insérée dans un cadre financier et de programmation unique afin de lui assurer davantage de cohérence, de transparence et de visibilité. Le Fonds aide à la réalisation des trois objectifs correspondant aux trois axes de développement rural définis au niveau communautaire : l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture par un soutien à la restructuration ; l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural par le soutien à la gestion de l'espace ; l'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales et l'encouragement de la diversification des activités économiques.

Le Fonds européen pour la pêche (FEP)⁷⁴², succède à l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). Ancien fonds structurel, son rôle économique, environnemental et social du FEP permet d'assurer la pérennité des activités de la pêche et l'exploitation durable des ressources halieutiques.

B. LA PEREQUATION INTERCOMMUNALE

L'intercommunalité permet de développer une péréquation dans un nouveau cadre géographique. Celle-ci concerne les 33 300 communes adhérentes à un EPCI à fiscalité propre⁷⁴³.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale permet l'émergence des groupements de communes. Toutes les communes peuvent transférer, au profit de l'EPCI auquel elles appartiennent, une partie de leur fiscalité et de leurs charges. Le législateur impose aux EPCI à fiscalité propre⁷⁴⁴, d'attribuer une dotation de compensation à toutes les communes membres. Les catégories fiscales d'EPCI, désormais listées par l'article 1379-0 *bis* du code général des impôts, ne sont plus qu'au nombre de deux : les EPCI à fiscalité additionnelle (FA) et les EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU).

⁷⁴² Règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil du 27 juillet 2006 relatif au Fonds européen pour la pêche.

⁷⁴³ Source : DGCL. Au 1er janvier 2007, on compte 2 573 communautés de communes en France métropolitaine regroupant 33 327 communes et plus de 52 millions d'habitants.

⁷⁴⁴ Nous différencions ici les EPCI à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes) des EPCI sans fiscalité propre (syndicats intercommunaux à vocation unique et syndicats intercommunaux à vocations multiples) ; les EPCI sans fiscalité propre n'ayant pas la possibilité d'agir sur les inégalités locales.

Cette dotation gomme tous les effets péréquateurs que la « communautarisation » de la fiscalité et des charges peut produire. Elle permet aux communes « avantagées » d'adhérer à des EPCI sans crainte de perdre (ou de partager) leurs avantages.

En sachant que la fiscalité professionnelle est le premier facteur des disparités locales et que les charges sont extrêmement variables d'une commune à l'autre, peu d'EPCI à fiscalité propre aurait été créé sans cette dotation de compensation, calculée à l'origine en fonction de la taxe professionnelle et, depuis la réforme de 2010, à partir du produit de la cotisation foncière des entreprises de l'année précédente afférent au territoire de chaque commune. Ainsi, le législateur met fin à l'absence d'indexation de cette dotation dans le temps, ce qui pouvait avoir comme conséquence de réduire les disparités intercommunales⁷⁴⁵.

Les communes membres ainsi que les groupements de communes limitrophes d'un EPCI à fiscalité propre, peuvent recevoir, de plein droit ou à titre facultatif, une dotation de solidarité communautaire (DSC).

Pour l'ensemble des EPCI, autres que les communautés urbaines et les communautés ou syndicats d'agglomération nouvelle, la DSC est facultative⁷⁴⁶. Le conseil communautaire statue à la majorité des deux tiers, pour désigner le principe et les critères de répartition de la dotation. Le législateur impose toutefois qu'elle soit répartie en tenant compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant (les autres critères étant fixés librement par le conseil) afin que la dotation ne soit pas détournée de son but : la réduction des inégalités communales au sein de l'EPCI⁷⁴⁷.

Pour les communautés urbaines, la DSC s'applique de plein droit. Elle bénéficie aux seules communes membres. Le conseil communautaire⁷⁴⁸ fixe le montant ainsi que les critères de répartition notamment en fonction de l'écart du revenu par habitant de la commune au revenu par habitant de la communauté urbaine et de l'insuffisance du potentiel

⁷⁴⁵ V. GUENGANT Alain, « Les effets redistributifs intercommunaux de la taxe professionnelle unique : l'exemple du district de Rennes », *Cahiers économiques de Bretagne*, n° 1, 2002, p. 19 à 32.

⁷⁴⁶ Article 1609 *nonies* C du Code général des impôts.

⁷⁴⁷ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Avant 2004, il existait un troisième critère mentionné par le législateur : les charges des communes membres. Si le conseil communautaire se doit de tenir compte « en priorité » de ces critères, il lui est loisible de recourir à des critères complémentaires.

⁷⁴⁸ Le conseil communautaire fixe les critères de répartition de la dotation et son montant à la majorité simple. Les conseils communautaires des EPCI à fiscalité propre peuvent fixer librement le montant de la dotation (il existe néanmoins certaines limites qui varient selon l'application ou non de la fiscalité mixte au sein des EPCI).

fiscal par habitant au regard de celui de la communauté urbaine⁷⁴⁹. Au-delà de ce cadre législatif, le conseil est libre de choisir des critères complémentaires.

§ 2. DES FONDS SPECIFIQUES AUX PROCEDURES DE COFINANCEMENT

Suite à nos analyses précédentes, nous soulignons l'intérêt et la pertinence du rapport sénatorial de 2009 sur la réorganisation territoriale⁷⁵⁰. Ce rapport s'associe à la réflexion de Philippe Valletoux⁷⁵¹, pour qui « le souci d'une vision globale du système est certainement préférable au maintien d'un dispositif éclaté et abscons » et « la mise en place d'un Fonds national de péréquation se substituant à l'ensemble des dispositifs existants - à l'exception éventuellement des Fonds particuliers à l'Île-de-France et à l'Outre-mer - est de nature à mieux répondre aux attentes en la matière ». Outre, la nécessité de fonds spécifiques (A), le rapport met en exergue le souci de « mieux maîtriser les cofinancements » (B).

A. LES FONDS DE PEREQUATION SPECIFIQUES

Les fonds de péréquation spécifiques reflètent des particularités engendrant des charges ou ressources exceptionnelles, des déséquilibres ou systèmes fiscaux différents de ceux des collectivités « classiques ». Les premiers concernent la région Île-de-France (1), les seconds s'appliquent aux collectivités et territoires de l'Outre-mer (2).

⁷⁴⁹ La loi Chevènement (loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) met nettement l'accent sur les aspects péréquateurs alors que la loi du 6 février 1992 (op. cit.) tenait davantage compte des « avantages acquis » (critère du niveau initial des bases de fiscalité professionnelle par habitant) et du souci d'inciter les communes à accepter le développement économique futur sur leur territoire (critère de l'augmentation des bases de fiscalité professionnelle). Dans la pratique, les objectifs des dotations de solidarité varient entre d'une part, la volonté de mettre en place de véritables politiques de péréquation et de prise en compte des charges supportées et d'autre part, le souci de ne pas désintéresser les communes de l'accueil des entreprises. Lorsque les bases de fiscalité professionnelle sont concentrées sur quelques communes, le compromis réalisé par l'institution de la fiscalité professionnelle unique passe parfois par la nécessité de consacrer une part importante de la DSC à une répartition en fonction du niveau de ces bases, pour éviter que les communes initialement plus riches ne se sentent trop lésées. Cela permet en effet de compenser partiellement les pertes d'opportunité subies par ces communes du fait de la non-indexation de l'attribution de compensation. Voici la liste (non exhaustive) des critères choisis par les conseils communautaires, par ordre de fréquence décroissante (source : enquête Caisses d'épargne/ADCF-2000) : population, croissance des bases de fiscalité professionnelle, potentiel fiscal, charges communales, bases de fiscalité professionnelle par habitant, nombre de logements sociaux, longueur de voirie, recettes fiscales attendues, effectif scolaire, richesse financière.

⁷⁵⁰ Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, *Rapport d'information n° 264 présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale*, Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, Paris, Sénat, 2008-2009, p.143 à 149.

⁷⁵¹ Conseil économique, social et environnemental, *Rapport : Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne*, Philippe Valletoux, Paris, Conseil économique, social et environnemental, 2006, 156 p.

1. Les fonds de péréquation franciliens

Le fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF), instauré au profit des communes franciliennes, par la loi du 13 mai 1991⁷⁵², fait suite au Fonds d'égalisation des charges des communes de Paris, créé en 1964 et supprimé en 1980⁷⁵³. Le FSRIF doit « 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 ». La loi de finances pour 2011 le remplace par un fonds de péréquation des recettes communales et intercommunales propre à la région francilienne (a). En outre, il existe deux fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (FCNA), en faveur des communes riveraines des aéroports de Paris Orly et de Paris Charles-de-Gaulle (b). Enfin, nous notons en ces propos liminaires sur les péréquations franciliennes que la loi relative au Grand Paris prévoit la possibilité de contrats de développement territorial entre le représentant de l'Etat dans la région et les communes et EPCI définissant les objectifs et priorités, entre autres, en matière d'urbanisme, de logement, de transports, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers⁷⁵⁴.

a. Le fonds de péréquation des recettes fiscales communales et intercommunales de la région Île-de-France

Le FSRIF assure une redistribution entre les communes de la région Île-de-France par prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus « riches » au profit des communes les plus « défavorisées ». En 2008, 173 millions d'euros sont reversés par le biais du FSRIF.

Le fonds est alimenté par deux prélèvements qui ne peuvent excéder cumulativement, 15 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ou de l'EPCI constatées dans le compte administratif (plafond de 5 % pour le premier prélèvement et de 10 % pour le second).

Sont contributrices au premier prélèvement, les communes de la région Île-de-France dont le potentiel financier par habitant est supérieur d'au moins 25 % au potentiel moyen

⁷⁵² Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

⁷⁵³ Loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne (article 33) et loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.

⁷⁵⁴ Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

des communes de la région. Les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale en sont exonérées. Ce prélèvement est de 8 %, 9 % ou 10 % du montant du potentiel financier excédant le potentiel financier moyen, selon que le potentiel financier par habitant d'une commune est égal ou supérieur à 1,25 ; 2 ou 3 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de la région Île-de-France.

Sont contributrices au second prélèvement, les communes dont les bases totales d'imposition à la taxe professionnelle divisées par le nombre d'habitants excèdent trois fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatée au niveau national (entre 2,5 et 3,5 fois la moyenne pour les EPCI selon leurs options de constitution). Le montant de ce prélèvement est égal au produit du taux en vigueur dans la commune (ou EPCI), par 75 % des bases dépassant le seuil précité. Pour les communes (ou EPCI) dont le revenu moyen par habitant est inférieur à 90 % du revenu moyen des communes de la région, ce second prélèvement ne peut être supérieur au premier (soit au maximum 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement). En outre, la contribution des communes, dont les bases totales d'imposition à la taxe professionnelle sont inférieures à 3 fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant de la région Île-de-France, et celle des EPCI, dont les bases sont inférieures à 2,5 fois cette même moyenne, sont plafonnées respectivement à hauteur de 1,1 fois le montant du premier prélèvement. Enfin, lorsque la commune ou l'EPCI fait l'objet d'un prélèvement au profit du fonds départemental de la taxe professionnelle, la contribution au FSRIF est diminuée du montant du prélèvement effectué au fonds départemental de la taxe professionnelle. Nous soulignons la complémentarité instaurée par le législateur entre des péréquations, trop rare à notre sens, et limitée aux péréquations de forme identique, en l'occurrence fiscale et horizontale.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale⁷⁵⁵, sont éligibles au FSRIF : la première moitié (50 %) des communes de 10 000 habitants et plus de la région, classées par ordre décroissant en fonction de la valeur de leur indice synthétique de ressources et de charges (soit 125 communes en 2009) ; et les premiers 18 % des communes de 5 000 à 9 999 habitants, classées de la même manière (soit 20 communes en 2009).

L'indice synthétique de ressources et de charges est composé de quatre critères : le potentiel financier par habitant (55 %) ; la proportion de logements sociaux (15 %) ; la

⁷⁵⁵ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 dite Chevènement.

proportion des bénéficiaires d'aides au logement (20 %) et le revenu moyen par habitant (10 %). Ainsi, seuls 35 % de l'indice est lié aux charges de la collectivité.

La loi de finances pour 2011⁷⁵⁶ instaure à destination des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dans la région Île-de-France, un fonds de péréquation des recettes fiscales communales et intercommunales. L'objectif de ressources de ce fonds est fixé, dès 2012, à un niveau au moins égal à celui atteint en 2009 par le FSRIF pour atteindre en 2015 une fois et demie ce niveau. Il est alimenté au premier chef par les ressources provenant des prélèvements ci-avant décrits. Il obéit à des règles de fonctionnement de prélèvement complémentaire et de péréquation internes autonomes en raison de la spécificité de la région⁷⁵⁷.

b. Le fonds de compensation des nuisances aéroportuaires

Il existe deux fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (FCNA)⁷⁵⁸ pour les communes riveraines des aéroports de Paris Orly et de Paris Charles-de-Gaulle. Créés à compter du 1^{er} janvier 2000, les fonds sont alimentés par une contribution votée par le conseil d'administration de la société anonyme « Aéroport de Paris » et par un prélèvement de 40 % sur les ressources des fonds départementaux de la taxe professionnelle destinées notamment aux communes situées à proximité de l'établissement lorsqu'elles (ou leurs EPCI) subissent de ce fait un préjudice ou une charge quelconque et en particulier lorsqu'une partie des salariés de cet établissement y réside.

Les ressources des FCNA sont attribuées aux communes ou groupements de communes membres d'une communauté aéroportuaire des aéroports de Paris Orly et de Paris Charles-de-Gaulle. La répartition des fonds s'effectue au prorata de la population communale concernée par le plan de gêne sonore, majorée du quart de la population communale située hors du plan de gêne sonore et en proportion de l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant des communes situées dans le plan de gêne sonore et le potentiel fiscal par habitant de la commune.

⁷⁵⁶ Article 125 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁷⁵⁷ Anciens articles L. 2531-12 à L. 2531-16 CGCT.

⁷⁵⁸ Article 1648 AC CGI.

A partir de 2011, une garantie de ressources équivalente à celle prévue par la loi de finances pour 2010 est instaurée suite à la suppression des fonds.

2. Les fonds de péréquation de l'Outre-mer

Il existe plusieurs fonds de péréquation spécifiques aux collectivités de l'Outre-mer. A Mayotte, par exemple, un fonds intercommunal de péréquation comprend une section de fonctionnement et une section d'investissement, et reçoit une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général de la collectivité départementale de Mayotte, à l'exception des centimes additionnels à l'impôt sur le revenu des personnes physiques⁷⁵⁹.

Le fonds intercommunal de péréquation est géré par un comité de gestion, présidé par le représentant de l'Etat et comprenant des représentants des communes, du conseil général et de l'Etat. Les représentants des collectivités territoriales constituent la majorité des membres du comité de gestion. Ce comité répartit les ressources perçues par le fonds intercommunal de péréquation en tenant compte des charges respectives de la collectivité départementale et des communes.

Au cours des développements suivants, nous analysons de manière plus approfondie une péréquation ultra-marine : la répartition des dotations de la Nouvelle-Calédonie aux trois provinces qui composent son territoire. Notre choix est guidé, au-delà de notre attachement personnel, par la présence d'une clé de répartition (élément péréquisiteur unique en France) favorisant le rééquilibrage territorial de manière telle, que la collectivité au plus fort potentiel de ressources est confronté à une répartition « sur-péréquatrice » (la plus marquée que nous ayons constaté).

L'expérience calédonienne de l'utilisation de clés de répartition dans le partage provincial de la dotation de fonctionnement et de la dotation d'équipement⁷⁶⁰, est une illustration supplémentaire du large éventail de procédés en matière de péréquation. Le terme de « péréquation » est rarement utilisé sur le territoire calédonien. Il est réservé à la péréquation intercommunale qui repose sur des critères semblables à ceux utilisés dans les

⁷⁵⁹ V. Loi n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer.

⁷⁶⁰ Les dotations de fonctionnement et d'équipement sont versées par la Nouvelle-Calédonie.

dispositifs métropolitains (population, voirie, scolarisation, superficie, charges...), à l'exception du critère de l'éloignement dû à la spécificité calédonienne⁷⁶¹.

Le faible nombre de collectivités (trois provinces) permet d'avoir recours à la méthode de la clé de répartition. Il va de soi qu'un tel mode de répartition est inapplicable à un grand nombre de collectivités, le procédé consistant à attribuer à chaque collectivité en termes de pourcentage, une proportion de la dotation. En métropole, elle ne pourrait se réaliser qu'au sein d'une région pour une péréquation interdépartementale ou au sein d'un groupement de communes pour une péréquation intercommunale.

Une clé de répartition n'est pas synonyme de péréquation. Elle relie le dispositif auquel elle appartient, à la notion de péréquation dès lors qu'elle favorise les collectivités au moindre « pouvoir d'achat ». Tel est le cas de ce modèle calédonien, fruit des Accords de Nouméa et d'un fort consensus politique qui présente un double-avantage : simplicité⁷⁶² et assurance pour les provinces de prévoir facilement leurs recettes. Ce second avantage est conforté par l'interdiction pour la Nouvelle-Calédonie d'inscrire dans son budget une dotation de fonctionnement inférieure à 51,5 %⁷⁶³ de l'assiette fiscale des dotations et une dotation d'investissement inférieure à 4 % de cette même assiette fiscale⁷⁶⁴. A contrario, l'utilisation d'une clé de répartition comporte de nombreux revers, le principal étant le caractère figé de la répartition financière.

La dotation de fonctionnement est répartie de la manière suivante :

Province Iles Loyauté	18 %
Province Nord	32 %
Province Sud	50 %

⁷⁶¹ Le critère de l'éloignement est utilisé avec un coefficient de majoration pour prendre en compte l'insularité dans le mode de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) affectée à l'Outre-mer qui est composée de la quote-part « dotation de solidarité urbaine / dotation de solidarité rurale » (DSU/DSR) et de la quote-part « dotation nationale de péréquation » (DNP). Ce mode repose sur des critères démographiques (population, superficie et éloignement du chef-lieu du territoire) et financiers (impôts ménage pour les départements d'Outre-mer et centimes additionnels pour la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie).

⁷⁶² Entendons par simplicité, la lisibilité du mécanisme financier tant pour les élus que pour les citoyens.

⁷⁶³ 53,5 % sont versés depuis 2003.

⁷⁶⁴ Le versement aux provinces des dotations de fonctionnement et d'investissement est prévu à l'article 181 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Les effets péréquateurs de cette dotation en faveur de la province des Iles Loyauté et de la province Nord sont indéniables lorsque nous rapportons la part de la dotation de chaque province à sa population.

Pour 100 F versés par la Nouvelle-Calédonie, les provinces des Iles et du Nord reçoivent respectivement 0,60 F et 0,42 F par milliers d'habitants, tandis que la province Sud (centre économique et administratif) reçoit 0,16 F par milliers d'habitants⁷⁶⁵. Les effets péréquateurs sont accrus par la nature des compétences provinciales. Leurs charges étant liées en grande partie au secteur sanitaire et social et à l'enseignement, les dépenses varient intrinsèquement en fonction du nombre d'habitants présents sur leur territoire, et en moindre mesure en fonction de la superficie⁷⁶⁶.

La clé de répartition de la dotation d'équipement assure une correction plus restreinte en volume (du fait de son impact financier limité : 4,4 milliards pour la dotation d'investissement en 2011 contre 58,9 milliards de francs pacifiques pour la dotation de fonctionnement), mais encore plus défavorable à la province Sud :

Province Iles Loyauté	20 %
Province Nord	40 %
Province Sud	40 %

La volonté péréquatrice du législateur est décelable lorsque nous procédons à l'analyse du calcul du montant des dotations versées par la Nouvelle-Calédonie aux provinces. Ce montant est fonction d'un large panel de recettes perçues par la Nouvelle-Calédonie et prélevées à 95 % en province Sud grâce à l'activité économique qui y est exercée.

Le rapport d'information « Mission Nouvelle-Calédonie » du Sénat qualifie à juste titre, le système de redistribution aux provinces comme « l'action péréquatrice du budget du Territoire au profit des budgets des provinces »⁷⁶⁷. D'autant qu'au fil du temps, le caractère

⁷⁶⁵ Iles Loyauté : 10 611 MF pour 17 436 habitants ; Nord : 18 865 MF pour 45 137 habitants ; Sud : 29 476 MF pour 183 007 habitants (source : délibération n° 117 portant approbation du budget primitif pour 2011 de la Nouvelle-Calédonie et ISEE – recensement 2009).

⁷⁶⁶ La Province Sud s'étend sur 7 012 km², la Province Nord 9 583 km² et la Province des Iles 1 981 km² (source : INSEE-ISEE, Résultats du Recensement de la population de la Nouvelle-Calédonie 2004).

⁷⁶⁷ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 212 à la suite d'une mission effectuée en Nouvelle-Calédonie du 2 au 16 septembre 1996*, Roland du Luart, Paris, Sénat, 1996-1997, 35 p.

figé de la répartition financière perd de sa cohérence en ignorant les évolutions territoriales, qu'elles soient liées à la démographie, aux compétences de la collectivité ou encore au potentiel de richesse de la collectivité⁷⁶⁸. Le seul moyen d'incorporer ces évolutions est la modification de la clé de répartition par une loi du pays votée à la majorité des trois cinquièmes par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie où siège uniquement des élus provinciaux.

En Nouvelle-Calédonie, la variation de la clé de répartition soulève un problème de fond majeur puisqu'elle est l'aboutissement d'un consensus politique. Cette clé n'ayant de réels fondements économiques, démographiques ou financiers, sa variation ne peut être révisée que sur un schéma identique à sa mise en œuvre et obtenir un large consensus politique, synonyme de conséquences financières négatives pour certaines collectivités et positives pour d'autres. L'utilisation d'une clé de répartition ne peut être à terme une solution viable tant elle demeure critiquable.

Nous pouvions lire dans les colonnes des Nouvelles Calédoniennes, le 4 septembre 2009, que le seul point de désaccord majeur entre la feuille de route du gouvernement fraîchement élu et le FLNKS, parti majoritaire en provinces Nord et des Iles Loyauté est « la clé de répartition financière entre les trois provinces » et « qu'il n'était pas question de la modifier au bénéfice du Sud »⁷⁶⁹.

A la page suivante, nous pouvions mesurer la difficulté qui se révèle à Pierre Frogier, député et nouveau Président de la province Sud pour qui la solidarité locale semble atteindre des limites :

« Le budget du Sud est structurellement déficitaire. Pour les trois quarts de la population, avec 60 % de ses dépenses affectées à la santé, l'enseignement et les interventions sociales, il ne dispose que de 50 % des recettes fiscales qui sont prélevées à 95 %...dans le Sud »⁷⁷⁰.

⁷⁶⁸ La clé de répartition n'a pas été revue depuis sa création.

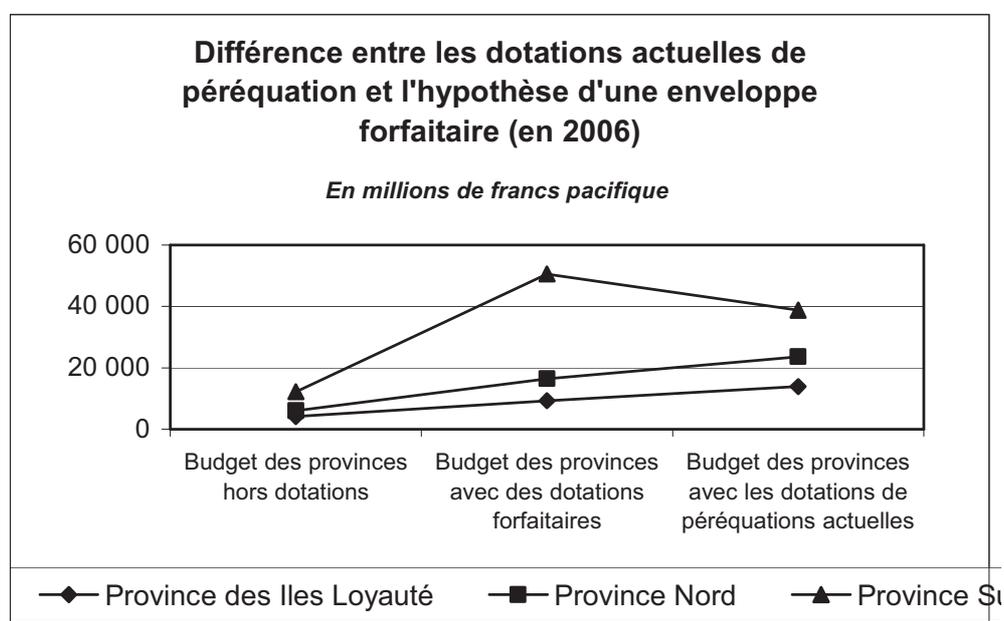
⁷⁶⁹ FREDIERE Philippe, « Le FLNKS accuse l'Etat de comploter », *Les Nouvelles calédoniennes*, 4 septembre 2009, p. 5.

⁷⁷⁰ LEPOT Henri, « Le discours du gouvernement est bâti sur nos réflexions », *Les Nouvelles Calédoniennes*, 4 septembre 2009, p. 6.

Au regard de l'évolution de la population, les effets péréquateurs de la dotation sont en hausse. Entre les deux recensements de la population (1996 et 2009), la population des Iles régresse de - 16,5 %, celle du Nord progresse de 9 % et celle du Sud augmente de 36 %⁷⁷¹. Si la clé de répartition était actualisée en fonction de l'évolution de la population, elle serait passée, entre 1996 et 2009, de 18 % à 17 % pour la province des Iles Loyauté ; de 32 % à 28 % pour la province Nord et de 50 % à 55 % pour la province Sud, ce qui représente une différence, pour cette dernière, de près de 3 milliards de francs pacifique (soit environ 25 millions d'euros) par rapport à la clé actuelle.

La simplicité du dispositif nous permet d'affirmer qu'en 2011, le remplacement des deux dotations de péréquation par deux dotations forfaitaires (répartition des dotations uniquement en fonction du nombre d'habitants), réduirait les budgets (hors résultats reportés) de la province Nord et de la province des Iles, respectivement de - 33 % et - 30 %, alors que les recettes totales de la province Sud augmenteraient d'environ + 30 %.

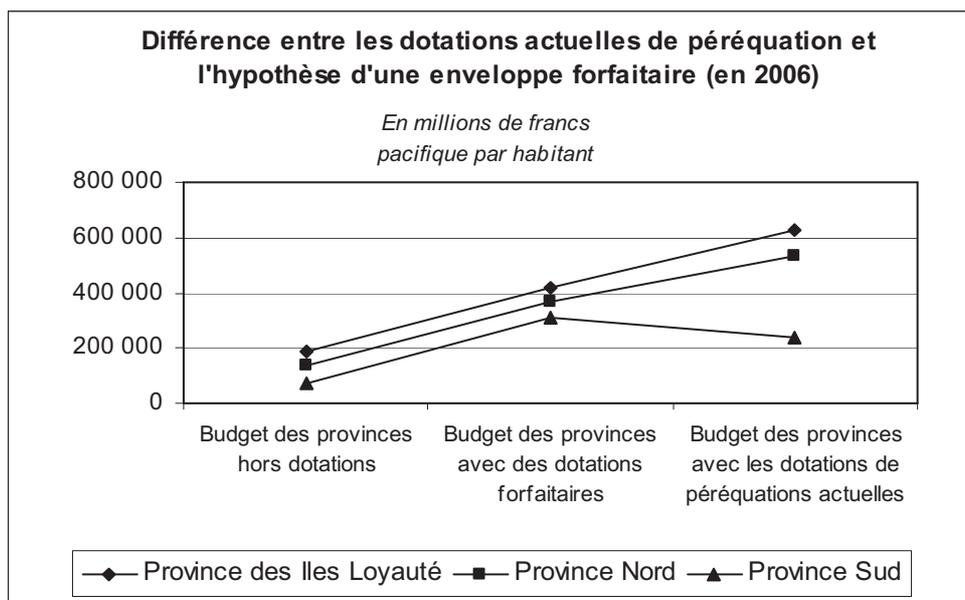
Les graphiques présentés ci-après⁷⁷² illustrent notre argumentaire et mettent en lumière la « cassure » notable entre les dotations de péréquation actuelles et l'hypothèse de leur remplacement par des dotations forfaitaires.



⁷⁷¹ Source : Recensement effectué en 2004 par l'Institut des Statistiques et des Etudes Economiques de la Nouvelle-Calédonie.

⁷⁷² Les graphiques sont conçus à partir des éléments budgétaires de 2006 rendus publics par la Nouvelle-Calédonie et les provinces, ainsi qu'à partir des données démographiques de 2004 constatées par l'Institut des Statistiques et des Etudes Economiques de la Nouvelle-Calédonie.

Ce premier graphique démontre le rapprochement des recettes des trois provinces grâce aux dotations de péréquation. Avec des dotations forfaitaires en lieu et place des dotations de péréquation, la province Sud enregistrerait des recettes 5 fois supérieures à la province des Iles Loyauté et trois fois supérieures à la province Nord. Actuellement, les recettes de la province Sud n'atteignent pas trois fois celles de la province des Iles Loyauté et deux fois celles de la province Nord.



Comme nous l'avons évoqué précédemment, la péréquation financière doit respecter au mieux la liberté budgétaire des collectivités dites « aisées ». Ce second graphique illustre la perte d'autonomie de la province Sud par rapport à ces deux homologues « bénéficiaires » de la péréquation. Avec des dotations forfaitaires, la province Sud conserverait un potentiel budgétaire par habitant proche de celui des autres provinces. Le procédé actuel creuse un écart significatif puisque la province Sud possède des recettes par habitant plus de deux fois inférieures. Ces positions seraient radicalement inversées dans l'hypothèse d'un octroi de ressources propres et d'une autonomie fiscale provinciale à partir d'impôts transférés par la Nouvelle-Calédonie. La province sud disposerait de la quasi-totalité du potentiel de ressources et le système serait dans l'incapacité de fonctionner.

B. LES INSTRUMENTS GENERAUX D'INTERVENTION AUX EFFETS PEREQUATEURS

L'Etat, les régions et les départements interviennent dans l'équipement des collectivités, entre autres, à travers les contrats de projets Etat-région, les schémas régionaux et départementaux d'aménagement et de développement du territoire. Nous nous limitons à ces trois dispositifs pour lesquelles les collectivités publiques peuvent mettre en œuvre une volonté de réduire les disparités territoriales. Ce faisant, bien d'autres dispositifs ont des « effets latents péréquateurs ». C'est le cas de la quasi-totalité des dotations, notamment les dotations compensatrices (dotation globale de décentralisation, dotation départementale d'équipement des collèges, dotation régionale d'équipement scolaire, compensations fiscales...), du mécanisme des douzièmes provisoires, voire des dotations forfaitaires... comme le démontre l'étude menée par Alain Guengant sur les indicateurs de performance de la péréquation entre collectivités territoriales⁷⁷³.

D'une durée de sept ans calquée sur la programmation des fonds structurels européens, les contrats de projets Etat-régions (CPER) succèdent en 2007, aux contrats de plan créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification⁷⁷⁴.

A travers les CPER, l'Etat et les régions s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants, tels que la création d'infrastructures, ou le soutien à des filières d'avenir. Le gouvernement, par l'intermédiaire du préfet de région, s'accorde avec l'exécutif local sur la réalisation de projets relatifs à l'aménagement du territoire régional et sur la part de chaque instance dans le financement. D'autres collectivités peuvent s'associer à un CPER à condition de contribuer au financement des projets qui les concernent. Les montants globaux engagés dans les contrats de plan Etat-régions quatrième génération (2000-2006) représentent 17,51 milliards d'euros pour l'Etat, 17,75 milliards pour les régions et 5,75 milliards pour les autres collectivités. Suite aux critiques de la Cour des comptes sur la gestion des contrats de plan, le gouvernement modifie le régime des contrats pour la cinquième génération (2007-2013). Leur contenu est restreint à la compétitivité et attractivité du territoire, la promotion du développement durable et la cohésion sociale et territoriale. Les CPER constituent la forme la plus achevée d'un partenariat aux multiples facettes.

⁷⁷³ Direction générale des collectivités locales, *Indicateurs de performance de la péréquation entre collectivités territoriales : actualisation 2002-2006*, Guy Gilbert et Alain Guengant, Paris, Ministère de l'Intérieur, 2008, 21 p.

⁷⁷⁴ Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

Les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) fixent les orientations fondamentales à moyen terme, de développement durable du territoire régional. Il veille à la cohérence des projets d'équipement avec la politique de l'Etat et des différentes collectivités territoriales⁷⁷⁵.

L'article 23 de la loi du 2 mars 1982 dispose expressément que « le département apporte aux communes qui demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences »⁷⁷⁶.

Les conseils généraux consacrent leurs interventions aux dépenses d'équipement à travers des « Schémas Départementaux d'Aménagement et de Développement du Territoire (SDADT) », des « Guides du partenariat et des interventions départementales » ou « un programme d'aide à l'équipement rural au vu, notamment, des propositions qui lui sont adressées par les communes. [...] Lors de l'élaboration de son programme d'aide, le département prend en compte les priorités définies par les communes, ou le cas échéant par les chartes intercommunales »⁷⁷⁷.

⁷⁷⁵ V. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions et l'Etat (article 34) ; loi n° 95-115 du 4 février 1995, dite loi « Pasqua » d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (article 5 : création des SRADT) ; loi n° 99-533 du 25 juin 1999, dite loi « Voynet », d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (article 5 : transformation des SRADT).

⁷⁷⁶ Alinéa 2 de l'article 23 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 codifié à l'article L. 3233-1 CGCT.

⁷⁷⁷ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (art. L. 3232-1 CGCT).

CONCLUSION DU CHAPITRE PREMIER

Le pouvoir réglementaire local, historiquement concédé par le législateur aux conseils généraux, intègre aujourd'hui la politique intercommunale avec la création de la dotation de solidarité communautaire et la substitution du fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales aux fonds départementaux de la taxe professionnelle. Ces politiques locales présentent toujours l'intérêt de pallier partiellement les difficultés de la péréquation face à l'émiettement de la carte administrative. Ces dispositifs, à l'instar des fonds spécifiques franciliens ou ultramarins, assurent une correction des inégalités que la politique péréquatrice menée à l'échelle nationale ne peut atteindre de manière satisfaisante. Les fonds structurels européens sont, eux aussi, indispensables pour veiller au développement homogène d'un territoire sur lequel le législateur ne peut agir. Si ces mécanismes ont lieu d'exister, leur complémentarité aussi. Or, le législateur peine déjà à assurer cette complémentarité au sein des dispositifs dont la maîtrise lui appartient à tous les niveaux (contribution – identification – sélection – répartition). En définissant au préalable un droit à la péréquation effectif et encadré : le pouvoir constituant dérivé, le juge constitutionnel et le législateur organique, permettront au législateur ordinaire de fonder un système péréquateur durable.

CHAPITRE II.

UN DROIT RESPECTUEUX DE L'AUTONOMIE FINANCIERE ET FISCALE A CONSTRUIRE

La recherche d'une péréquation à la fois efficace et respectueuse de l'autonomie financière et fiscale des collectivités est un défi de taille au regard de l'ampleur des dysfonctionnements actuels, de la performance de la péréquation et de son extension à tous les champs des finances locales.

L'équation à résoudre est complexe.

La solution passe par un recentrage des objectifs sur la réduction globale des inégalités en termes de ressources disponibles aux collectivités (c'est-à-dire de pouvoir d'achat). Il ne doit plus s'agir d'un moyen d'assurer des ressources suffisantes pour subsister, quitte à sacrifier partiellement l'autonomie locale. A cet effet, les possibilités et les limites dégagées par le juge constitutionnel en matière de péréquation restent à définir (SECTION I).

Le législateur dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour orchestrer à son gré la conciliation nécessaire au bon fonctionnement des finances locales car l'institution du ratio d'autonomie par la loi organique du 29 juillet 2004 ne permet pas de conceptualiser de limites concrètes à la péréquation (SECTION II).

Pour que cette dernière ne s'oppose pas davantage à l'autonomie financière des collectivités, le législateur doit veiller à ne pas l'étendre inexorablement et conserver des objectifs sains et adéquats, sans oublier que la péréquation a une influence variable sur l'autonomie locale selon ses formes⁷⁷⁸.

Une péréquation totale équivaut à un partage parfaitement équilibré de l'ensemble des recettes et des dépenses. Une telle répartition anéantit toute autonomie financière et fiscale. Dès lors, nul besoin de précisions supplémentaires pour comprendre que la péréquation s'oppose à l'autonomie et qu'elle doit être limitée. Nous sommes en présence d'un enjeu sociétal récurrent sur lequel tant d'intellectuels se sont portés : la conciliation entre égalité et liberté⁷⁷⁹.

Partant du principe selon lequel « personne n'a l'ambition d'aboutir à une égalité totale », un sénateur pense « qu'il est possible de réduire très significativement les écarts et de parvenir ainsi à une égalité relative entre départements et entre régions [...] et sans qu'il

⁷⁷⁸ V. infra.

⁷⁷⁹ Les plus célèbres économistes, philosophes et juristes ont abordé ce thème : Tocqueville, Keynes, Marx, Smith, Montesquieu, Rousseau...

soit porté atteinte, bien entendu, à la nécessaire autonomie financière de ces collectivités »⁷⁸⁰.

Il s'agit d'un noble espoir, si logique qu'il en est oublié. Sans doute, la péréquation allemande, si souvent citée en exemple, et certainement trop à nos yeux, fait-elle des envieux. En Allemagne, cette opposition est au centre des débats institutionnels actuels, comme le résume Laurent Guihéry : « Le fédéralisme fiscal allemand à la croisée des chemins : quelle issue entre fédéralisme coopératif et fédéralisme concurrentiel ? »⁷⁸¹.

Au détriment de toute autonomie fiscale, elle limite les Länder à une simple autonomie de dépenses en leurs assurant en contrepartie des ressources sécurisées. Si nous souhaiterions avoir la simplicité du modèle germanique (organisé rigoureusement en trois niveaux de péréquations), l'anéantissement de l'autonomie fiscale et la déresponsabilisation des élus qu'il induit est contraire à l'évolution actuelle des finances publiques françaises dont les objectifs ne sont autres que la responsabilisation des gestionnaires publics et l'amélioration de la performance des dépenses publiques⁷⁸².

⁷⁸⁰ Le sénateur termine son intervention en souhaitant « connaître le dosage entre autonomie et péréquation envisagé par le Gouvernement, les deux objectifs revêtant, à [ses] yeux, la même importance ».

⁷⁸¹ GUIHÉRY Laurent, « Le fédéralisme fiscal allemand à la croisée des chemins : quelle issue entre fédéralisme coopératif et fédéralisme concurrentiel ? », *Le fédéralisme fiscal*, De Boeck Université, Bruxelles, 2005, p. 65 à 93.

⁷⁸² La LOLF (loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances) en est le principal exemple.

SECTION I.

LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE FAVORABLE A L'EXTENSION DE LA PEREQUATION

En matière de péréquation, la jurisprudence constitutionnelle s'inscrit dans la continuité des décisions sur l'autonomie des collectivités. Seul le principe de l'autonomie financière est retenu par le juge constitutionnel. La composante de ce principe, qu'est l'autonomie fiscale, n'est pas reconnue par le Conseil (§ 1). De surcroît, le contrôle constitutionnel reste incomplet et largement défavorable à l'autonomie financière lorsque cette dernière est confrontée à la péréquation (§ 2).

§ 1. LE CHOIX DE L'AUTONOMIE FINANCIERE AU DETRIMENT DE L'AUTONOMIE FISCALE

Le droit comparé européen nous enseigne que les collectivités françaises disposent historiquement d'une autonomie fiscale forte. La réforme de la loi de finances pour 2010⁷⁸³ marque pourtant une étape supplémentaire dans l'érosion des pouvoirs fiscaux des élus locaux⁷⁸⁴. De fait, la recentralisation fiscale de cette dernière décennie favorise autant la réduction des inégalités territoriales que l'ensemble des péréquations « volontaires⁷⁸⁵ » du législateur (A). Audacieuse en apparence, la jurisprudence constitutionnelle s'avère peu protectrice de l'autonomie fiscale et financière des collectivités territoriales (B).

A. L'EROSION FISCALE FRANÇAISE CONTRAIRE A LA POSITION DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

Les institutions européennes défendent régulièrement les intérêts de la fiscalité locale propre à travers les textes, chartes et rapports publiés (2). Ce faisant, une forte érosion

⁷⁸³ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010.

⁷⁸⁴ BOUVIER Michel, « La gouvernance financière locale : splendeur, déclin ou renouveau ? », « Quelle réforme ? », *Regards sur l'actualité*, n° 351, La documentation financière, p. 3 à 65, 2009.

⁷⁸⁵ Nous visons par péréquations « volontaires », l'ensemble des dispositifs explicitement conçus pour réduire les disparités territoriales.

fiscale est constatée en France, ce qui impacte directement les inégalités entre collectivités et la péréquation à mettre en œuvre (1).

1. L'érosion d'une autonomie fiscale favorable à la réduction des inégalités territoriales

Les collectivités locales françaises disposent d'une autonomie fiscale substantielle en comparaison à leurs homologues des Etats membres du Conseil de l'Europe. Avant la réforme de la loi de finances pour 2010, la France occupe le second rang derrière la Suède et devant des Etats fédéraux tels que l'Allemagne et des Etats régionalisés comme l'Espagne. Néanmoins, nous relevons de profondes différences entre la France et les Etats dans lesquels les collectivités locales disposent d'une puissante autonomie fiscale⁷⁸⁶ car les collectivités françaises disposent de caractéristiques propres [et plus généraux] semblables à celles des collectivités dotées d'une faible autonomie fiscale.

En premier lieu, la France est la seule, parmi les Etats dans lesquels les collectivités ont plus de 20 % de leurs ressources en provenance d'impôts exclusifs locaux, à enregistrer un poids modéré des dépenses locales dans son produit intérieur brut. Elles ne pèsent que 11,3 % du PIB (produit intérieur brut) en 2008⁷⁸⁷, contre environ le quart dans les pays nordiques⁷⁸⁸. Le poids du secteur public local français est comparable à celui d'un Etat dont les collectivités disposent d'un degré d'autonomie fiscale très faible.

La seconde singularité de la situation française tient au rapport entre l'autonomie locale et le fractionnement territorial. La décentralisation fiscale s'effectue sans réforme de l'organisation territoriale. Il semble que le Conseil de l'Europe s'inspire du modèle français pour préconiser son contraire : « Dans les cas où l'on revoit le système des finances locales pour accroître un degré de décentralisation fiscale non satisfaisant, il faut considérer les

⁷⁸⁶ La Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, le Luxembourg, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Suède et la Suisse ont plus de 20 % de leurs ressources en provenance d'impôts exclusifs locaux.

⁷⁸⁷ Source : Observatoire des finances locales, *Les finances locales en 2009 - Etat des lieux*, André Laignel (prés.) et Charles Guéné (rap.), Paris, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, 2009, 242 p. ; GILBERT Guy, « Les finances des collectivités décentralisées et les relations financières entre niveaux de collectivités en France - Tendances et perspective », *Recueil des textes soumis au Symposium international sur le déséquilibre fiscal*, Rapport : Annexe 3, 13-14 septembre 2001, Québec, Commission sur le Déséquilibre Fiscal, Bibliothèque nationale du Québec, 2002, p. 22 et Comité directeur sur la démocratie locale et régionale, « Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations », *Communes et régions d'Europe*, n° 65, Conseil de l'Europe, 1998, p. 13.

⁷⁸⁸ Les dépenses des collectivités locales représentent en Europe 11 % du PIB européen. Leur part dans le PIB de chaque pays varie fortement selon les pays, entre 2,2 % du PIB en Grèce et plus de 30 % du PIB au Danemark.

éléments suivants. En premier lieu, la fiscalité d'un pays constitue un ensemble qui doit être cohérent et équilibré. L'existence d'un ou de plusieurs niveaux intermédiaires entre l'Etat et les communes a une incidence sur la nature et la difficulté des problèmes à résoudre. En second lieu, il faut considérer la relation entre décentralisation fiscale et taille des collectivités locales. Une autonomie de grande portée requiert des collectivités d'une certaine taille, ou du moins des formes adéquates de coopération, car de nombreux services publics ne peuvent être divisés qu'au détriment de l'efficacité et de l'économie de la gestion. Par ailleurs, les collectivités de plus petite taille ne disposent que rarement d'un potentiel fiscal suffisant, ce qui fait obstacle à la décentralisation fiscale »⁷⁸⁹.

Depuis trente ans, la forte dynamique des budgets des collectivités est rendue possible au prix d'un alourdissement de la charge fiscale locale et d'un effort financier de l'Etat sans relâche. Pour Guy Gilbert, cette situation soulève deux questions de fond : « la première est relative à l'avenir de la fiscalité locale et la seconde est relative à la soutenabilité à terme du dispositif de répartition des dotations versées par l'Etat »⁷⁹⁰. L'archaïsme de l'assiette des impôts locaux, la disparité des taux et le caractère inéquitable de la fiscalité locale sont maintes fois soulignés. Les dernières lois de finances instaurent une profonde réforme de cette fiscalité (instauration de la contribution économique territoriale...), de nouvelles dotations (notamment des dotations de compensation) s'opposent à la renationalisation des ressources des collectivités territoriales constatée depuis la fin des années 1990. Le lien fiscal entre les collectivités et les contribuables locaux se détériore. Durant cette recentralisation rampante, l'Etat transforme régulièrement d'anciens impôts en dotations ou en impôts dont la collectivité ne vote pas le taux. Ces évolutions affectent tous les niveaux de collectivités : suppression de la part régionale de la taxe d'habitation⁷⁹¹ et des droits de mutation à titre onéreux⁷⁹², disparition de la vignette départementale⁷⁹³, réductions successives des bases de la taxe professionnelle avec la suppression de l'assiette salaires et la réduction de l'assiette recettes⁷⁹⁴, diminution des taux de taxes sur les droits de

⁷⁸⁹ Comité directeur sur la démocratie locale et régionale, « Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations », *Communes et régions d'Europe*, n° 65, Conseil de l'Europe, 1998, p. 61.

⁷⁹⁰ GILBERT Guy, « Les finances des collectivités décentralisées et les relations financières entre niveaux de collectivités en France - Tendances et perspective », *Recueil des textes soumis au Symposium international sur le déséquilibre fiscal*, Rapport : Annexe 3, 13-14 septembre 2001, Québec, Commission sur le Déséquilibre Fiscal, Bibliothèque nationale du Québec, 2002, p. 13.

⁷⁹¹ Loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 portant loi de finances rectificative pour 2000.

⁷⁹² Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 portant loi de finances pour 1999.

⁷⁹³ Loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 portant loi de finances pour 2001.

⁷⁹⁴ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 portant loi de finances pour 1999.

mutation, sur les locaux d'habitation et sur les locaux professionnels⁷⁹⁵, suppression de la taxe professionnelle, pertes du pouvoir de levier fiscal sur les impôts directs⁷⁹⁶...

Alain Guengant considère que « l'amélioration du résultat de la péréquation repose ainsi exclusivement sur le recul de l'autonomie fiscale et l'effet masse des financements compensatoires »⁷⁹⁷. Il constate, entre 1994 et 2001, une progression du taux de correction des inégalités de 6 % pour les communes, de 8 % pour les départements et de 19 % pour les régions.

Nous considérons essentiel de veiller à ne pas confondre les résultats de la péréquation et les conséquences d'une recentralisation fiscale. Elles ont toutes deux pour point commun de réduire les inégalités, mais la perte d'autonomie fiscale ne doit pas être assimilée à la notion de péréquation. Il est évident que le remplacement d'un impôt par une dotation compensatrice, dont les montants sont plus équitablement répartis sur le territoire que ne le sont les bases de l'impôt supprimé, aboutit à une limitation des disparités. Pour évaluer les résultats de la dotation en question, il ne faut pas les comparer à ceux de l'ancien impôt. Prenons un exemple purement fictif pour étayer nos propos. En supposant qu'un impôt supprimé, accentue le taux d'inégalités territoriales brut de 10 % et qu'en remplacement une nouvelle dotation, augmente de 2 % ce taux. Le remplacement de l'impôt par la dotation conduit à une baisse des disparités de 8 % ($10\% - 2\% = 8\%$) sans qu'il n'existe un mécanisme diminuant les inégalités et donc une quelconque péréquation.

En effet, les résultats d'une péréquation ne se déterminent pas par une comparaison entre des inégalités données pour une année « n » et ces mêmes inégalités en année « n+1 », ils se définissent entre des données d'une seule et même année, entre des inégalités de potentiels « bruts », c'est-à-dire de ressources disponibles avant péréquation (et mécanismes financiers aux « effets péréquateurs latents ») et des inégalités de potentiels « nets », autrement dit, après mise en œuvre des péréquations et des dispositifs aux « effets péréquateurs latents ».

⁷⁹⁵ Loi n°99-1172 du 30 décembre 1999 portant loi de finances pour 2000.

⁷⁹⁶ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010.

⁷⁹⁷ Par exemple, la régression des inégalités régionales de pouvoir d'achat provient des allègements et des suppressions d'impôts qui ont entraîné, d'une part, une forte réduction de l'assiette fiscale et, d'autre part, un alourdissement mécanique des compensations fiscales voie de conséquence du poids relatif des transferts nationaux en proportion du pouvoir d'achat primaire résiduel qui est passé de 35 % en 1994 à 92 % en 2001.

En revanche, les « effets-volume » et les « effets-barème » engendrés par des dotations de compensations [issues de transferts de compétences ou de réformes fiscales], sont à prendre en considération dans les résultats de la péréquation, dès lors que ces transferts étatiques réduisent les taux d'inégalités⁷⁹⁸. Un tel scénario se produit par l'intégration de critères péréquateurs dans la répartition de la compensation, comme c'est le cas pour la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), attribuées en fonction de l'évolution de la population scolarisable et de la capacité d'accueil des établissements.

Par rapport aux calculs enregistrés par Alain Guengant, il serait plus juste de constater que, sur la période 1994-2001, les résultats de la péréquation sont très faibles⁷⁹⁹, que les impacts de la péréquation « involontaire » engendrés par l'effet de masse des financements compensatoires sont significatifs et que le recul de l'autonomie fiscale permet l'abaissement du niveau des inégalités brutes⁸⁰⁰.

Cette recentralisation fiscale s'effectue en dépit des recommandations du Conseil de l'Europe qui insistent sur un niveau substantiel de péréquation financière dans un contexte de décentralisation fiscale en vue d'une autonomie locale solide : la péréquation « peut contribuer efficacement à la poursuite des objectifs de stabilité économique et à la réussite des politiques de développement durable et équilibré du territoire » mais elle « ne doit pas décourager les autorités locales de développer l'assiette fiscale et de poursuivre le recouvrement efficient des impôts »⁸⁰¹.

⁷⁹⁸ Les dotations compensatrices constituent les principales sources de réduction, en niveau, des inégalités, à hauteur de 64 % pour les communes, 83 % pour les départements et 89 % pour les régions en 2001. V. Observatoire des finances locales, *Les finances locales en 2008 - Etat des lieux*, André Laignel (prés.) et Bourdin Joël (rap.), Paris, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, 2008, p. 166 ; Commissariat général du Plan, *Évaluation des effets péréquateurs des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales*, Guy Gilbert et Alain Guengant, Paris, Commissariat général du Plan, 2004, p. 4-5.

⁷⁹⁹ Nous ne pouvons que regretter la faiblesse des résultats volontairement obtenus par le législateur. Ils ne constituent respectivement que 36 %, 17 % et 11 % de la réduction des inégalités communales, départementales et régionales.

⁸⁰⁰ Entre 2001 et 2006, le taux de correction des inégalités se réduit respectivement de 2 % à 3 % pour les communes et les départements alors qu'il progresse de 10 points pour les régions. Il passe ainsi de 39 % à 37 % (2001-2006) pour les communes, de 51 % à 48 % (2002-2006) pour les départements et de 35 % à 45 % (2003-2006) pour les régions (V. Direction générale des collectivités locales, *Indicateurs de performance de la péréquation entre collectivités territoriales : actualisation 2002-2006*, Guy Gilbert et Alain Guengant, Paris, Ministère de l'Intérieur, 2008, 21 p.).

⁸⁰¹ Comité des Ministres aux Etats membres, *Recommandation n° R (2000) 14 concernant la fiscalité locale, la péréquation financière et les apports financiers aux collectivités locales*, Conseil de l'Europe, 2000.

2. La position européenne sur l'autonomie fiscale locale

Le Conseil de l'Europe assimile l'objectif de la péréquation à une correction efficace des effets pervers d'une répartition inégale des ressources et des besoins, et à l'assurance d'une véritable liberté d'option des collectivités locales dans leurs domaines de compétence. A cet effet, la péréquation des capacités financières doit être strictement encadrée pour qu'elle ne compromette pas l'autonomie locale en induisant, dans la pratique, les collectivités à fournir le même niveau de services ou à appliquer les mêmes taux d'imposition et qu'elle ne décourage pas les autorités locales à développer l'assiette fiscale et à poursuivre le recouvrement efficient des impôts.

L'institution européenne préconise des formes de péréquation dans un ordre très précis. La recommandation débute par les mécanismes les moins restrictifs de l'autonomie et s'achève par ceux la contraignant au maximum. Nous avons classé les péréquations dans un ordre typologique identique lors de notre analyse des limites apportées à l'autonomie. Ce n'est pas un hasard si la démarche du Conseil de l'Europe est de présenter à tour de rôle les solutions suivantes : la mutualisation volontaire de la fiscalité locale, en particulier, dans les régions urbaines, entre la ville-centre et les communes périphériques ; la péréquation financière verticale par l'octroi d'apports financiers car elle atténue le risque de ressentiment entre collectivités locales ; la péréquation financière pour les cas où la capacité d'imposition locale varie tellement que le niveau de péréquation souhaité ne peut pas être atteint uniquement par des transferts financiers de l'Etat ; et enfin la péréquation fiscale.

Nous remarquons que la volonté européenne de protéger l'autonomie locale est présente dans chacun des grands textes ou des grands travaux sur les finances locales même si nous relevons au cours de nos recherches quelques propositions de nature à affecter l'autonomie fiscale locale⁸⁰².

Ainsi, la Charte européenne de 1985 rappelle la nécessité d'instaurer des péréquations respectueuses de l'autonomie :

« La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que

⁸⁰² Nous citerons à titre d'exemple, la recommandation d'une péréquation fiscale étendue à tous les impôts dès lors que les élus territoriaux possèdent des pouvoirs décisionnels non négligeables.

des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'opinion des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité »⁸⁰³.

Le rapport sur les finances locales en Europe suggère, pour sa part, que « les instruments de péréquation doivent être conçus en consultation avec les collectivités locales, afin de maintenir l'esprit de solidarité sans toutefois pénaliser ou démotiver les collectivités locales les plus efficaces, ou faire en sorte que les collectivités subventionnées n'aient plus d'incitation pour une plus grande efficacité »⁸⁰⁴.

Les objectifs présents dans l'article 68 de la loi du 4 février 1995⁸⁰⁵ sont, en ce sens, irrespectueux des libertés et du développement des régions favorisées. Le législateur impose que les ressources des régions soient comprises entre 80 % et 120 % de la moyenne nationale. Si l'objectif de résorber les écarts et d'intégrer les régions les moins aisées au développement du territoire est noble, le but de réduire les ressources de collectivités à un certain seuil, en l'occurrence celui de 120 % de la moyenne nationale, est néfaste pour la libre concurrence, l'autonomie et les efforts consentis par les régions favorisées pour leur développement.

B. L'ABSENCE DE GARANTIES CONSTITUTIONNELLES CONCERNANT L'AUTONOMIE FISCALE

Les sénateurs, ou tout au moins certains d'entre eux, plaident depuis le début du vingt-et-unième siècle en faveur du principe de l'autonomie fiscale (1). En vain. Le constituant se refuse à l'incorporer dans le texte de 1958 et le Conseil constitutionnel scelle définitivement l'absence de ce principe dans le bloc constitutionnel par sa décision du 29 décembre 2009 sur la loi de finances pour 2010 (2).

⁸⁰³ Article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, Série des traités européens, n° 122, Strasbourg, 15 octobre 1985.

⁸⁰⁴ Comité directeur sur la démocratie locale et régionale, « Les finances locales en Europe », *Communes et régions d'Europe*, n° 61, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1997, 91 p.

⁸⁰⁵ Article 68-II de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

1. Les tentatives d'imposer le principe de l'autonomie fiscale

En 2000, le rapport « Mercier » insiste largement sur la nécessité de garantir l'autonomie fiscale des collectivités territoriales⁸⁰⁶, et en 2004, le rapport parlementaire présenté par Daniel Hoeffel, juge indispensable de consacrer le principe de l'autonomie fiscale des collectivités locales. Il justifie cette nécessité urgente en raison des menaces qui planent sur l'existence même de l'impôt local.

Force est de constater que faute de fondements suffisamment précis et de dispositions constitutionnelles « elliptiques »⁸⁰⁷, le Conseil constitutionnel ne peut éviter l'érosion progressive de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Dans sa rédaction antérieure à la révision du 28 mars 2003, la Constitution de la Cinquième République pose simplement le principe de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus (article 72) et confie au législateur le soin de lui donner une traduction concrète (article 34). Le principe de l'autonomie financière n'est nullement mentionné, le Conseil constitutionnel le déduit de celui de la libre administration, dont il constitue le corollaire, et il en esquisse une définition.

En premier lieu, il pose les limites dans lesquelles des charges peuvent être imposées aux collectivités territoriales, en précisant que : « si le législateur est compétent pour définir les catégories de dépenses qui revêtent pour les collectivités territoriales un caractère obligatoire [...], les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration »⁸⁰⁸.

En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel considère, d'une part, que « le législateur peut déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses »⁸⁰⁹, et d'autre part, que les ressources globales des collectivités territoriales

⁸⁰⁶ Mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, *Rapport d'information n° 447*, 2 Tomes, Michel Mercier, Paris, Sénat, 1999-2000, 891 p.

⁸⁰⁷ V. Commission des Lois constitutionnelles, de législation, de suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, *Rapport d'information n° 324 sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Daniel Hoeffel, Paris, Sénat, 2003-2004, 68 p.

⁸⁰⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990 sur la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement.

⁸⁰⁹ Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 sur la loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux.

doivent être maintenues à un niveau suffisant et être composées pour partie de recettes fiscales⁸¹⁰.

Audacieuse en apparence, la jurisprudence constitutionnelle s'avère peu protectrice de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Le juge admet tout d'abord des entorses au principe du maintien des ressources globales des collectivités territoriales avec la suppression d'une recette fiscale sans compensation au motif « qu'eu égard au montant du prélèvement en cause par rapport à l'ensemble des recettes de fonctionnement de la ville de Paris, sa suppression n'est pas contraire au principe de libre administration des collectivités locales »⁸¹¹.

En 2000, de nombreux parlementaires considèrent, suite à la suppression de divers impôts locaux, que le niveau de ressources fiscales des collectivités est devenu contraire au principe de libre administration. A deux reprises, à propos de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (« la vignette »), le juge constitutionnel se contente de constater les atteintes successives portées à l'autonomie locale : « considérant que les dispositions critiquées, si elles réduisent de nouveau la part des recettes fiscales des régions dans l'ensemble de leurs ressources, n'ont pour effet ni de restreindre la part de ces recettes ni de diminuer les ressources globales des régions au point d'entraver leur libre administration »⁸¹². Si les juges de la rue Montpensier affirment clairement que les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet d'entraver la libre administration, ils se sont toujours refusés à définir le seuil en deçà duquel toute nouvelle suppression de recettes fiscales serait une entrave à la libre administration. Peut-être le juge constitutionnel considère-t-il que le niveau minimum dépend du contexte, de la situation financière, de l'évolution des compensations fiscales, de l'autonomie d'emprunt, du type de collectivités concernées...

Le Sénat souhaite mettre un frein à cette remise en cause de l'autonomie fiscale et financière des collectivités territoriales, en adoptant le 26 octobre 2000, sur le rapport de

⁸¹⁰ Conseil constitutionnel, décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991 sur la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

⁸¹¹ Conseil constitutionnel, décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991 sur la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

⁸¹² Conseil constitutionnel, décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 sur la loi de finances rectificative pour 2000 et décision n°2000-442 DC du 28 décembre 2000 sur la loi de finances pour 2001.

Patrice Gélard⁸¹³, une proposition de loi constitutionnelle tendant à inscrire un seuil dans la Constitution.

Celui-ci est finalement mis en place par la loi organique du 29 août 2004⁸¹⁴ en application du nouvel article 72-2 issu de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003⁸¹⁵, dont la formulation est très éloignée de l'esprit guidant la proposition de loi constitutionnelle adoptée en 2000.

La première proposition accorde, sans conteste, une autonomie fiscale aux collectivités dans les termes suivants : « Il est inséré, au titre XII de la Constitution, un article 72-1 ainsi rédigé : la libre administration des collectivités territoriales est garantie par la perception de ressources fiscales dont elles votent les taux dans les conditions prévues par la loi. Les ressources fiscales représentent la part prépondérante des ressources des collectivités territoriales. Les collectivités territoriales peuvent percevoir le produit des impositions de toutes natures ».

En 2002, la Commission des Lois propose une série d'amendements au projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, jugeant indispensable de garantir l'autonomie financière, en particulier fiscale, des collectivités territoriales, lourde de conséquences, en juxtaposant aux côtés des recettes fiscales, la notion des « autres ressources propres »⁸¹⁶.

⁸¹³ V. Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, *Rapport d'information n° 33, sur la proposition de loi constitutionnelle de MM. Christian PONCELET, Jean-Paul DELEVOYE, Jean-Pierre FOURCADE, Jean PUECH et Jean-Pierre RAFFARIN relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières*, Patrice GÉLARD, Paris, Sénat, 2000-2001, 47 p.

⁸¹⁴ Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

⁸¹⁵ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

⁸¹⁶ Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, *Rapport d'information n° 27 sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République ; la proposition de loi constitutionnelle de MM. Christian PONCELET, Henri de RAINCOURT, Josselin de ROHAN, Daniel HOEFFEL, Gérard LONGUET, Jean PUECH, Jean-Pierre FOURCADE, Philippe ADNOT, Louis de BROISSIA, Paul GIROD, Michel MERCIER, Mme Lucette MICHAUX-CHEVRY, MM. Philippe RICHERT, Alex TÜRK et Jean-Paul VIRAPOULLÉ relative à la libre administration des collectivités territoriales ; la proposition de loi constitutionnelle de M. Paul GIROD tendant à la reconnaissance de lois à vocation territoriale ; la proposition de loi constitutionnelle de M. Robert DEL PICCHIA relative au vote des Français résidant sur les territoires situés dans la zone géographique comprise entre le méridien 26° ouest et la ligne internationale de changement de date, à l'exception de l'archipel des Açores ; la proposition de loi constitutionnelle de MM. Georges OTHILY et Rodolphe DÉSIÉ tendant à modifier le premier alinéa de l'article 7 de la Constitution ; et la proposition de loi constitutionnelle, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales*, René Garrec, Paris, Sénat, 2002-2003, 241 p.

Lors de l'examen du projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, la Commission des finances du Sénat insiste sur l'indispensabilité d'une autonomie fiscale en estimant que « si les collectivités territoriales n'étaient pas en mesure d'adapter le niveau de leurs ressources à l'évolution de leurs dépenses, elles seraient contraintes de réduire leurs dépenses d'investissement, qui contribuent de manière essentielle au développement de notre pays »⁸¹⁷. Il est vrai que les collectivités territoriales disposent d'une maîtrise limitée de l'évolution de leurs dépenses du fait des règles fixées par l'Etat (principalement celles afférentes à la fonction publique territoriale) et des marges de manœuvre étroites laissées par l'exercice des compétences transférées. De nombreuses collectivités doivent, compte tenu d'une évolution des dépenses obligatoires plus dynamique que celle de leurs ressources au cours des dernières années, faire peser les ajustements nécessaires sur les services rendus aux habitants. Dans ce cadre, la Commission considère que « la capacité des collectivités territoriales de moduler le niveau de leurs ressources, c'est-à-dire de modifier l'assiette, le taux ou le tarif des impositions dont elles bénéficient, est un élément essentiel de leur autonomie financière »⁸¹⁸.

2. Le refus du principe de l'autonomie fiscale

La notion de « ressources propres » est le sceau de la reconnaissance d'une autonomie uniquement financière. Avec une telle définition, la différence est, en effet, tenue entre une dotation d'Etat fixée par la loi de finances et une « ressource propre » dont le niveau est défini par un marché extérieur de biens et de services, par exemple celui des carburants.

Il est vrai que la Constitution ne définit pas cette notion et que le juge constitutionnel s'est refusé à la définir en indiquant « qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : " Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre " ; que la méconnaissance de ces dispositions ne peut être utilement invoquée tant que ne sera pas promulguée la loi organique qui devra définir les ressources propres des collectivités territoriales et déterminer, pour chaque catégorie de collectivités

⁸¹⁷ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Avis n° 325 sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Michel Mercier, Paris, Sénat, 2003-2004, p. 13.

⁸¹⁸ Ibid.

territoriales, la part minimale que doivent représenter les recettes fiscales et les autres ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources »⁸¹⁹.

« L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales » relevée par Robert Hertzog en 2003⁸²⁰, est suivie d'une application contestée⁸²¹ : « au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette⁸²², des redevances pour services rendus⁸²³, des produits du domaine, des participations d'urbanisme⁸²⁴, des produits financiers et des dons et legs⁸²⁵ ».

Caroline Pilone⁸²⁶ souligne à juste titre, que la notion de ressources propres n'est pas un terme juridiquement inconnu en 2004 et qu'elle est déjà utilisée par le législateur⁸²⁷. La Charte européenne de l'autonomie locale déclare que les collectivités « ont droit, dans le cadre de la politique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent

⁸¹⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 sur la loi de finances pour 2004, cons. 21.

⁸²⁰ HERTZOG Robert, « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *Actualité juridique droit administratif*, n°11/2003, 2003, p. 548 à 558.

⁸²¹ Article 3 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

⁸²² La définition concerne non seulement les impositions dont les collectivités fixent l'assiette ou le taux mais aussi le cas des impôts partagés entre l'Etat et les collectivités, à la condition que le législateur maintienne le lien avec les collectivités concernées, par le biais du taux ou de l'assiette : impôts directs locaux, autres taxes directes et indirectes (recettes fiscales pour lesquelles la collectivité fixe l'assiette, le taux ou le tarif) ; part de la TIPP attribuée aux départements et régions ou part de la taxe sur les conventions d'assurance affectée aux départements (hypothèse où, dans le cadre du partage d'un impôt d'Etat, la loi fixe un taux par collectivité, par exemple) ; redevances des mines ou imposition forfaitaire sur les pylônes électriques (hypothèse où la loi détermine les modalités de localisation de l'assiette de l'impôt, par exemple).

⁸²³ Les redevances pour services vendus couvrent les redevances d'enlèvement des ordures ménagères, les droits de port, les redevances d'assainissement, les droits d'entrée pour un équipement de la collectivité...

⁸²⁴ Les produits du domaine concernent les produits perçus pour l'exploitation des propriétés des collectivités et les participations d'urbanisme (contributions des bénéficiaires d'autorisations de construire aux dépenses d'équipements publics).

⁸²⁵ Les dons et legs et les produits financiers recouvrent les produits des participations financières dans les SEM, les produits des autres immobilisations financières, remboursement de prêts, d'avances ou de créances d'autres collectivités...

⁸²⁶ V. PILONE Caroline, L'autonomie financière des collectivités locales et le juge constitutionnel, 22 p. (Page consultée le 27 avril 2010 sur : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes6/PILONE.pdf>).

⁸²⁷ Le code général des collectivités territoriales, en son article L. 1612-4, intègre le montant des ressources propres de la section d'investissement dans le calcul de l'équilibre budgétaire des collectivités.

disposer librement dans l'exercice de leurs compétences »⁸²⁸. Sophie Baziadoly définit ces ressources comme celles « dont le montant dépend d'une décision prise par les collectivités locales : elles peuvent les instituer ou non et moduler leur assiette, elles en fixent le tarif ou le taux »⁸²⁹. La conception retenue par le législateur organique s'éloigne de cette définition puisqu'elle regroupe également des ressources non fiscales et des impositions de toutes natures.

Comme le confirme la récente jurisprudence constitutionnelle, l'autonomie financière est constitutionnellement préférée à une autonomie fiscale dont les collectivités ne peuvent se prévaloir, et ce, malgré la restriction apportée à la définition initiale du projet de loi [« Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales, autres que le produit des impositions de toutes natures que ces collectivités territoriales reçoivent »]. Cette modification a le mérite d'écarter la crainte de considérer les versements représentatifs d'une part non modulable d'un impôt nation comme une ressource propre.

Pour plusieurs raisons, nous regrettons ce choix de l'autonomie financière. Sans des pouvoirs fiscaux forts, les libertés locales peuvent très rapidement se réduire à une autonomie de dépenses⁸³⁰. Certes, l'autonomie fiscale n'est qu'une composante de l'autonomie financière des collectivités mais elle en est l'élément de base comme le rappelle l'avis sénatorial présenté par Michel Mercier⁸³¹ qui énumère les principaux éléments, leviers politiques et stratégies de l'autonomie fiscale : la faculté de créer de nouvelles taxes ; la liberté de fixer des taux d'imposition ; la capacité de modifier l'assiette ; l'importance et le dynamisme des bases fiscales ; la part des recettes fiscales dans les ressources totales de la collectivité.

Nous faisons nôtre les principaux arguments avancés par les partisans de l'autonomie fiscale.

⁸²⁸ Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'autonomie locale*, Série des traités européens, n°122, Strasbourg, 15 octobre 1985.

⁸²⁹ BAZIADOLY Sophie, *La Charte européenne de l'autonomie locale et l'autonomie des collectivités locales françaises*, Revue générale des collectivités territoriales, n° 29, mai-juin 2003, p. 721.

⁸³⁰ Les partisans d'une restriction de la liberté des collectivités à une simple autonomie de dépenses mettent en avant les inconvénients suivants de l'autonomie fiscale : les inégalités qu'elle engendre, son caractère théorique pour les collectivités pauvres, les distorsions économiques possibles, la difficulté d'une régulation globale en matière de finances publiques et d'aménagement du territoire. Parallèlement, ils font valoir les avantages d'une autonomie de dépenses assise sur des dotations : une régulation globale des finances publiques facilitée et des possibilités nouvelles de péréquation financière entre collectivités.

⁸³¹ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Avis n° 325 sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Michel Mercier, Paris, Sénat, 2003-2004, p. 4 à 6.

En premier lieu, elle est le fondement de la démocratie locale. Elle signifie que chaque collectivité territoriale a la possibilité de déterminer le niveau des services et des équipements qu'elle offre à la population et d'en assumer politiquement le coût, en adaptant en conséquence le niveau de ses ressources tarifaires ou fiscales. L'autonomie fiscale permet aux élus locaux de disposer d'une plus grande liberté et les oblige à assumer leurs choix devant les contribuables. Le lien fiscal est un facteur essentiel de responsabilisation des acteurs du développement local. Il permet une confrontation directe entre les besoins et les contraintes de moyens. Pour le Conseil Économique et Social, la libre administration suppose « une autonomie fiscale forte qui constitue un fondement de la démocratie locale »⁸³².

En second lieu, l'autonomie fiscale permet de choisir le niveau souhaité pour les services et les initiatives de développement. Elle ouvre des marges de manœuvre incontestables telles que la fixation du taux d'un impôt, le bénéfice de l'évolution spontanée de l'assiette, l'effet levier sur la capacité d'emprunt et l'effet de « retour sur investissement » permettant de retrouver sous forme de bases nouvelles les fruits des efforts de développement.

Enfin, les pouvoirs fiscaux sont des puissants facteurs d'efficacité. Ils incitent à une qualité supérieure de gestion. Ils encouragent à l'analyse de l'impact économique des investissements, ils facilitent la répartition dans le temps de l'effort financier des usagers contribuables en dosant la pression fiscale, l'emprunt, le retour sur investissement et la liberté de répartition de l'effort entre catégorie de contribuable⁸³³.

La surveillance et l'amélioration du niveau des recettes fiscales représentent, aux yeux du Conseil de l'Europe, un impératif dans les processus de décentralisation. Insistant sur l'importance de ne pas confondre ressources propres et ressources fiscales, il rappelle que le rapport entre les recettes fiscales et l'ensemble des ressources locales doit être interprété en tenant compte du choix de financer certains services publics locaux davantage par les redevances et les prix d'utilisation que par l'impôt et la nature des transferts de péréquation.

⁸³² Conseil économique et social, *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales*, Jean-Pierre Brunel (rap.), Paris, Direction des Journaux officiels, 2001, 226 p.

⁸³³ La part des recettes fiscales propres par rapport aux recettes totales est passée entre 1997 et 2002 de 58,2 % à 54,7 % pour les communes ; de 58,3 % à 57,8 % pour les départements et de 57,8 % à 36,5 % pour les régions (V. Raymond Muzellec, *Finances locales*, Mémentos, 5e édition, Paris, Dalloz, p. 25).

Au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, les députés, auteurs du rapport sur la réforme des finances locales⁸³⁴, sont revenus sur les « insuffisances de la révision constitutionnelle du 25 mars 2003⁸³⁵ en matière d'autonomie financière ». Ils dressent un bilan très mitigé de l'application du principe d'autonomie financière mis en œuvre par la loi organique du 29 juillet 2004⁸³⁶ et relèvent trois insuffisances conceptuelles et pratiques, dont deux attirent particulièrement notre attention⁸³⁷.

En premier lieu, « la règle posée par la loi organique précitée du 29 juillet 2004 ne garantit pas que les collectivités territoriales disposent d'un réel pouvoir d'influer sur le montant et les modalités de fixation de leurs recettes fiscales ou de leurs ressources propres ». Les transferts de fiscalité sur lesquels les collectivités n'ont aucune marge de manœuvre font ainsi partie des ressources censées conférer aux collectivités territoriales une autonomie financière. Or, l'autonomie conférée par ces ressources est d'autant plus mince que les collectivités sont dépourvues de moyens d'action sur l'augmentation de ces recettes, même si nulle collectivité publique ne peut s'interposer entre l'assiette de l'impôt et la disposition du produit par la collectivité bénéficiaire, en ce qui concerne les transferts de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA). Sur ce point, Edouard Balladur, Président du Comité pour la réforme des collectivités territoriales, reconnaît, lors de son audition devant la Commission des finances du Sénat, que la notion de ressources propres pose « problème ». L'implication des ressources des fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) renforce ce problème car le lien direct entre l'assiette de la cotisation et la collectivité publique disposant de la recette est rompu. Les recettes de la taxe professionnelle abondant les fonds départementaux de péréquation étaient considérées comme des ressources propres. Mais à la différence de la CVAE, les collectivités votaient les taux d'imposition, ce qui amenait à moins de critiques sur leur intégration dans les ressources propres.

⁸³⁴ Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 579 sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle*, Jean Arthuis, Paris, Sénat, 2008-2009, 88 p.

⁸³⁵ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

⁸³⁶ Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

⁸³⁷ Nous ne jugeons pas opportun d'approfondir l'insuffisance relevée par les sénateurs sur l'absence de logique particulière dans le choix de l'année 2003 comme année de référence.

En second lieu, les sénateurs soulèvent la question du lien entre l'autonomie financière et la capacité pour les collectivités de fixer l'assiette et le taux d'une part déterminante de leurs ressources. Nous faisons nôtre, l'opinion de Cécile Moyon, consultante de l'agence « Public Evaluation System »⁸³⁸, qui indique lors de son audition devant la Commission des finances du Sénat que « les Länder allemands n'ont quasiment aucune ressource autonome, leur financement reposant principalement sur la répartition du produit de la TVA » et que « la France est le seul pays qui a cherché à définir un pourcentage global de ressources propres pour les collectivités territoriales ». En revanche, nous ne partageons pas l'avis de Stanislas Boutmy, directeur général de cette agence⁸³⁹, qui, à partir de ce même constat conclut à une absence de relation directe entre l'autonomie fiscale et l'autonomie politique des collectivités territoriales. Certes, l'autonomie politique peut être développée sans l'essor d'une autonomie fiscale, les Länder en sont l'illustration, tout comme l'autonomie fiscale peut être développée sans que l'autonomie politique ne connaisse une évolution identique, l'autonomie fiscale des collectivités françaises, particulièrement au début des années 1990, le démontre dans une certaine mesure. Ceci étant, l'autonomie politique des Länder sera renforcée s'ils viennent à avoir une meilleure autonomie fiscale et l'autonomie politique des collectivités françaises sera moins forte en l'absence d'autonomie fiscale. Nous ne pouvons envisager que seule l'autonomie de dépenser librement puisse être vecteur d'autonomie politique. Partant de ce principe, toute privation d'une partie de l'autonomie fiscale des collectivités par l'intermédiaire d'une péréquation, telle que les fonds de la CVAE, aboutit à une privation d'une partie de l'autonomie politique.

Pour les dépositaires de la saisine constitutionnelle relative au projet de loi de finances pour 2010, la déconnexion des ressources des fonds « de stock » (constituées par 25 % de la CVAE perçue par chaque collectivité territoriale), avec l'assiette ou le taux de l'impôt n'est pas conforme au principe d'autonomie. Constatant que le Conseil a déjà jugé « qu'il résulte de la combinaison des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution que les produits d'impositions de toutes natures ne constituent des ressources propres des collectivités locales que si la loi les autorise à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou si elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette », les saisissants considèrent que le lien entre le produit perçu par un département ou une région et le produit acquitté par les entreprises est faussé par une règle de redistribution sans relation avec

⁸³⁸ Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, *Rapport d'information n° 264 présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale*, Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, Paris, Sénat, 2008-2009, 149 p.

⁸³⁹ Ibid.

l'impôt et que le Conseil doit censurer la disposition faussant ce lien et remettant manifestement en cause l'autonomie financière des collectivités locales (la CVAE représentant 11,5 % des ressources totales des départements et 15,7 % de celles des régions).

Le Conseil constitutionnel rejette en bloc ces griefs en rappelant, outre l'article 72-2 de la Constitution, « que l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de " ressources propres des collectivités territoriales " ; qu'il prévoit que ces ressources " sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette... " ». Les juges considèrent, en premier lieu, que l'assiette de la CVAE est localisée dans la commune où le contribuable la produisant dispose de locaux ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois ; en second lieu, que la fraction du produit de la CVAE perçue par les départements et les régions est constitutive d'une ressource propre dans la mesure où celle-ci est prélevée dans les communes situées sur le territoire de ces collectivités ; et enfin que les ressources des fonds de péréquation, étant constituées d'une fraction du produit de la CVAE, sont déterminées à partir d'une part locale d'assiette et qu'elles constituent par conséquent une ressource propre⁸⁴⁰.

La décision du 29 décembre 2009 scelle définitivement la position du juge constitutionnel sur la protection constitutionnelle de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Nous mesurons le décalage entre deux considérants du Conseil constitutionnel, séparés par vingt années marquant une perte progressive d'autonomie fiscale pour les collectivités :

« Considérant que sur le fondement de ces dispositions, il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses ; que, toutefois, les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les

⁸⁴⁰ Conseil constitutionnel, décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 sur la loi de finances pour 2010, cons. 60 à 65.

ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration »⁸⁴¹ ;

et,

« Considérant, enfin, qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale »⁸⁴².

§ 2. LE CONTROLE INCOMPLET DU JUGE CONSTITUTIONNEL

Les grandes réformes constitutionnelle et législative du 28 mars 2003 et du 29 juillet 2004 reconnaissent et renforcent les principes de l'autonomie financière et de la péréquation sans donner plus de précisions sur la nature de leurs relations. Depuis la décision constitutionnelle du 6 mai 1991, où pour la première fois, l'épineux conflit est porté devant le juge constitutionnel, seules des confirmations d'une jurisprudence favorable à la péréquation sont à noter.

L'objet de la loi déferée⁸⁴³, en 1991, est d'atténuer l'évolution des disparités territoriales en prévoyant des systèmes de redistribution de ressources entre collectivités. Les principales mesures consistent en la création d'une DSU (dotation de solidarité urbaine), d'un FSRIF (fonds de solidarité de la région Île-de-France) et dans la modification des mécanismes de répartition de la DGF (dotation globale de fonctionnement) entre les communes et entre les départements.

Dans un premier temps, l'opposition réagit assez vivement. Elle voit en cette réforme, une manœuvre destinée à prélever des ressources sur les budgets des collectivités où elle est majoritaire pour les reverser au profit de collectivités « mal gérées » par des membres de la majorité. Puis, elle renonce rapidement à critiquer le principe même de cette réforme. Ce faisant, des membres de l'opposition (68 députés et 108 sénateurs) saisissent le Conseil

⁸⁴¹ Conseil constitutionnel, décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 sur la loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, cons. 14.

⁸⁴² Conseil constitutionnel, décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 sur la loi de finances pour 2010, cons. 64.

⁸⁴³ Loi n° 91-429 du 13 mai 1991, instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

constitutionnel pour contester, non le principe d'une solidarité entre collectivités territoriales, mais les modalités et conditions d'application de la réforme.

Faute de précisions supplémentaires de la part du Conseil constitutionnel (seulement une réitération de la jurisprudence de 1991), du constituant et du législateur, cette décision demeure la pierre angulaire à toute construction juridique en matière de péréquation, qu'elle soit verticale, horizontale ou hybride (A). Le juge constitutionnel apporte des limites à chaque dispositif pris séparément, qu'il faut tempérer par ses simples allusions à des limites concrètes et à la problématique des collectivités concernées par une multitude de mécanismes péréquateurs (B).

A. LA CONFIRMATION D'UNE JURISPRUDENCE DEFAVORABLE A L'AUTONOMIE FINANCIERE

Cette saisine du Conseil a la particularité de concerner l'instauration de trois formes de péréquation. Tels qu'ils sont prévus par la loi déferée, le fonds de solidarité de la région Île-de-France, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de fonctionnement minimale sont respectivement des mécanismes horizontaux (1), verticaux (2) et hybrides (3). Si nous ne remettons pas en question la conformité constitutionnelle des ces trois types de péréquation, le contrôle constitutionnel n'en demeure pas moins incomplet.

1. La conformité constitutionnelle de la péréquation horizontale

Les saisissants estiment que l'institution d'un prélèvement sur les ressources fiscales des communes de la région Île-de-France est incompatible avec le principe de libre administration qui implique, selon eux, « qu'une commune puisse déterminer seule le montant de ses impôts locaux et la destination des fonds ainsi prélevés ».

Le Conseil constitutionnel ne conteste pas le principe de l'autonomie financière mais fait valoir le respect de la légalité fiscale sur la libre administration des collectivités locales. La compétence générale et obligatoire du législateur lui permet de décider « que le produit d'un impôt communal pourra, en partie, être attribué à une autre collectivité territoriale ». Pour Loïc Philip⁸⁴⁴, il s'agit d'une atteinte incontestable à l'autonomie financière, d'autant

⁸⁴⁴ PHILIP Loïc, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, 1991, p. 497 à 501.

que le Conseil ajoute qu'un prélèvement sur les ressources fiscales d'une collectivité est assimilable, par ses effets, à une charge obligatoire. Loïc Philip « conçoit que l'Etat puisse disposer d'une certaine liberté dans l'octroi et la répartition de la DGF puisqu' il s'agit d'une subvention qu'il verse aux collectivités locales », mais « comprend moins bien qu'il soit également libre d'opérer une ponction sur les ressources fiscales d'une collectivité au profit d'une autre », le procédé lui paraissant peu compatible avec la notion même de décentralisation.

Toutefois, le Conseil constitutionnel fixe plusieurs limites à une telle pratique. La ponction fiscale ne peut être opérée « qu'à titre exceptionnel », elle ne doit concerner « qu'une partie » de l'impôt local, elle doit être définie « avec précision quant à son objet et à sa portée » et elle ne doit pas avoir pour conséquences « d'entraver la libre administration des collectivités concernées ».

Nous nous interrogeons logiquement sur le degré de prélèvement de nature à « entraver la libre administration d'une collectivité ». Le Conseil apporte des éléments de réponses en distinguant trois hypothèses.

En premier lieu, la ponction ne peut présenter un caractère discrétionnaire, autrement dit elle doit être fondée sur des critères objectifs. En l'occurrence, le juge relève que « les communes assujetties à ce prélèvement sont déterminées en fonction de critères objectifs » puisque « cette situation ne concernera que quelques communes, celles dont le potentiel fiscal par habitant est le plus élevé ; que, dans ces conditions, ni dans l'immédiat, ni à terme, il n'en résultera une entrave à la libre administration des collectivités locales »⁸⁴⁵.

En second lieu, la ponction ne peut pas être trop importante. Dans le cas présent, le Conseil prend note que le prélèvement est limité à 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. Étant donné qu'il lui appartient d'apprécier le dépassement de la limite selon les cas, il est difficile d'affirmer qu'il s'agisse d'un plafond s'appliquant à tous les mécanismes de péréquation horizontale.

En troisième lieu, le prélèvement doit être défini avec précision quant à son objet et à sa portée. En l'espèce, le juge estime que « la finalité du prélèvement, qui commande l'utilisation de son produit, est définie par le législateur ».

Les saisissants invoquent également « la violation des dispositions de l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen » qui prévoit que « les citoyens ont le

⁸⁴⁵ ROUSSEAU Dominique, *Revue du droit public*, 1991, p. 58 à 59.

droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». De manière particulièrement subtile, les saisissants considèrent que le prélèvement opéré sur les ressources fiscales des collectivités territoriales favorisées et transmis aux collectivités les moins riches, porte atteinte à ces dispositions puisque ni les citoyens des « communes ponctionnées », ni leurs représentants, ne peuvent suivre « l'emploi de la partie du produit de leur imposition locale destinée à alimenter le budget d'autres communes ».

Le Conseil ne conteste pas la valeur constitutionnelle de cette disposition, mais déclare que « les règles touchant à la compétence des représentants des citoyens qu'elles édictent doivent être mises en œuvre en fonction des dispositions de la Constitution qui fondent la compétence du législateur ». Il estime pour la première fois que l'article 14 de la DDHC doit être concilié avec l'article 34 de la Constitution de 1958 qui investit le législateur du pouvoir de déterminer les ressources des collectivités territoriales et de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions⁸⁴⁶. De fait, il est loisible au législateur « de décider que le produit d'une imposition perçue au profit d'une catégorie de collectivités pourra, dans des conditions respectant le principe de libre administration, être affecté pour partie à une ou plusieurs autres collectivités ». Par conséquent, « le conseil municipal de la commune bénéficiaire a le pouvoir de régler par ses délibérations les sommes qui lui seront allouées par le fonds de solidarité, compte tenu de la compétence du législateur d'affecter le produit d'une imposition au profit d'une catégorie de collectivités »⁸⁴⁷.

2. La conformité constitutionnelle de la péréquation verticale

Selon les saisissants, les conditions d'entrée en vigueur de la nouvelle loi remettent en cause l'exécution des budgets déjà votés par les communes concernées et, de fait, portent atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales posé par l'article 72 de la Constitution. Les sénateurs, auteurs de la saisine, font valoir que l'institution dès l'année 1991, de la dotation de solidarité urbaine implique une modification, pour cette

⁸⁴⁶ PRETOT Xavier, « Libre administration des collectivités territoriales », *Revue de droit sanitaire et social*, 1991, p. 639 à 649.

⁸⁴⁷ Le juge constitutionnel ajoute, en outre, que « l'article L 263-16 du code des communes, tel qu'il résulte de l'article 14 de la loi ainsi que l'article 15 prévoient des mesures d'information sur les actions entreprises par les communes bénéficiaires ».

année là, du montant attribué à certaines communes au titre de la DGF (notamment pour les communes qui contribuent au financement de la nouvelle dotation, par le biais d'une minoration du taux d'évolution minimale garanti de leur dotation globale de fonctionnement). Sur le fondement que les communes concernées ont adopté leur budget en se fondant sur les montants de dotation globale de fonctionnement qui leur avaient été notifiés pour l'année 1991, les saisissants soutiennent que les modifications engendrées par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sont contraires au principe de libre administration.

Reprenant sa jurisprudence antérieure des décisions du 20 janvier 1984, du 25 juillet 1984, du 19 janvier 1988 et du 12 janvier 1989⁸⁴⁸, le Conseil rappelle que ce principe s'applique « dans les conditions prévues par la loi » et que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des « principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales de leurs compétences et de leurs ressources ».

Cependant, le Conseil admet implicitement qu'une fois les ressources inscrites au budget local, il n'est plus loisible au législateur de revenir sur les principes qu'il a posé dès lors que les nouvelles conditions remettent en cause les choix budgétaires arrêtés par les autorités locales. Le juge reconnaît en quelque sorte, l'existence d'un droit acquis aux décisions budgétaires au profit des collectivités locales, mais il estime en l'occurrence que la modification apportée par l'article 10 de la loi déferée (c'est-à-dire la diminution de la garantie de progression minimale des attributions de la DGF pour des communes de plus de 10 000 habitants qui ont un potentiel fiscal élevé) n'est susceptible « d'entraîner, dans l'hypothèse la plus défavorable, qu'une diminution minime de la progression de leur dotation globale de fonctionnement, laquelle ne constitue d'ailleurs qu'une partie des recettes de fonctionnement des communes ». Par conséquent, cette mesure, qui ne touche qu'une très faible partie des recettes, n'est pas de nature à porter atteinte au principe de la libre administration.

3. La conformité constitutionnelle de la péréquation « hybride »

La dernière critique adressée concerne l'institution d'un prélèvement sur la DGF des départements dans le but de contribuer à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural.

⁸⁴⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 ; décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984, décision n° 87-241 DC du 19 janvier 1988 et décision n° 88-251 DC du 12 janvier 1989.

Il s'agit d'une péréquation financière hybride. A l'intérieur des dotations étatiques (forme verticale), il est effectué des transferts financiers entre les départements (forme horizontale).

Les saisissants soutiennent que le prélèvement a pour effet de restreindre les ressources de départements au point d'entraver leur libre administration. Mais, là encore, le Conseil constitutionnel estime que le seuil n'est pas franchi en soulignant, d'une part, que le prélèvement ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement et, d'autre part, que la DGF des départements ne représente qu'une proportion réduite des budgets départementaux⁸⁴⁹ et qu'ainsi « l'application conjuguée des dispositions de cet article (article 56 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990⁸⁵⁰) et de celles des articles 18 et 19 de la loi déferée ne serait pas de nature à entraver la libre administration de la collectivité départementale »⁸⁵¹.

Les juges ont une position identique depuis la constitutionnalisation de la péréquation et l'application de l'ensemble des nouvelles dispositions de l'article 72-2. Dans un considérant de principe, le Conseil réaffirme, lors de sa décision du 29 décembre 2004, « qu'il est loisible au législateur de mettre en œuvre la péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels »⁸⁵². En 2009, il ajoute que cette péréquation peut corriger « non seulement les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges »⁸⁵³, comme cela est le cas avec la redistribution tirée d'une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Pour l'application de l'article 72-2, le juge confirme que la péréquation est verticale et/ou horizontale, en considérant que la péréquation « peut également être mise en œuvre par une dotation de l'Etat ou grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales »⁸⁵⁴. Dans le même temps, il juge conforme l'accompagnement du nouveau dispositif, par un

⁸⁴⁹ PHILIP Loïc, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, 1991, p. 497 à 501.

⁸⁵⁰ Article relatif à la taxe départementale sur le revenu.

⁸⁵¹ ROUSSEAU Dominique, *Revue du droit public*, 1991, p. 58 à 59.

⁸⁵² Conseil constitutionnel, décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 sur la loi de finances pour 2005, cons. 29.

⁸⁵³ Conseil constitutionnel, décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 sur la loi de finances pour 2010, cons. 67.

⁸⁵⁴ *Ibid.*, cons. 67.

mécanisme de compensation des pertes ou des gains de ressources résultant de la péréquation et destiné à assurer aux régions et aux départements une stabilité de leurs ressources pendant la mise en œuvre de la réforme⁸⁵⁵. En conclusion, le Conseil constitutionnel rejette l'ensemble des griefs et déclare conformes à la Constitution les articles 1648 AA et 1648 AB du CGI relatifs aux fonds de péréquation de la CVAE.

B. UNE PROTECTION DE L'AUTONOMIE FINANCIERE A TRAVERS DE SIMPLES ALLUSIONS

Le juge constitutionnel apporte des limites à chaque dispositif. Ces restrictions sont tempérées par un contrôle incomplet de la mise en œuvre de la péréquation, qui se vérifie d'une part, par l'absence d'une limitation précise des contributions locales (1) et d'autre part, par l'absence de protection de l'autonomie financière des collectivités confrontées négativement à de nombreux mécanismes péréquateurs (2).

1. L'allusion du juge constitutionnel à la limitation des contributions locales

Le Conseil constitutionnel admet de vérifier, dans une perspective générale, la conformité du renforcement de la péréquation, en prenant en considération des mécanismes déjà existants.

Aux considérants 33 et 34 de la décision du 6 mai 1991, le Conseil constitutionnel reconnaît que « quelques communes auront à supporter tant une minoration de la garantie minimale d'évolution de la dotation globale de fonctionnement que la charge du prélèvement sur leurs ressources fiscales », mais en conclut que les multiples contraintes supportées par ces communes ne sont pas de nature à entraver leur libre administration :

« Considérant toutefois que l'article 16 de la loi énonce, dans son paragraphe I, que les dispositions de l'article L. 263-14 du code des communes qui instituent le prélèvement sur les ressources fiscales n'entreront en vigueur qu'à compter du 1er janvier 1992 ; que si, dans son paragraphe II, l'article 16 prévoit l'attribution dès 1991 aux communes remplissant les conditions définies à l'article L. 263-15 du code des communes de prêts alloués par la Caisse des dépôts et consignations dans la limite d'une enveloppe globale de

⁸⁵⁵ Ibid., cons. 66 à 69.

300 millions de francs, le remboursement ultérieur de ces prêts par le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) est échelonné sur six années et s'impute par priorité sur les ressources de ce fonds ; qu'à compter de 1992, si l'application des dispositions conjuguées des articles 7, 10 et 14 de la loi conduira, dans les limites déterminées par celle-ci, à un accroissement des charges de quelques communes, cette situation ne concernera que des communes dont le potentiel fiscal par habitant est très élevé ; que, dans ces conditions, ni dans l'immédiat, ni à terme, il n'en résultera une entrave à la libre administration de la collectivité communale »⁸⁵⁶.

Ainsi, la conjugaison de la contribution au fonds francilien, la diminution de la garantie d'évolution minimale de la DGF et la perte d'une partie de la DGF n'est pas de nature à entraver la libre administration de communes. Pourtant, la perte se chiffre, pour certaines communes, au-delà des 5 % du montant des dépenses de fonctionnement de leur budget alors que dans la même décision, le juge constitutionnel déclare conforme le FSRIF en considérant « que, comme le prescrit le cinquième alinéa de l'article L. 263-14 du code des communes, le prélèvement ne pourra excéder 5 p. 100 du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune »⁸⁵⁷.

Au regard de cette décision, il apparaît que le Conseil, faute d'avoir dégagé un seuil pour l'ensemble des péréquations, ait pu imposer un seuil de cinq pour cent pour le seuil du FSRIF ou tout au moins une obligation législative de prévoir le plafonnement des contributions locales.

Toutes les contributions des péréquations horizontales sont, à ce jour, limitées par diverses méthodes :

- soit par un écrêtement, c'est-à-dire une contribution à hauteur des excédents dégagés par rapport à un seuil prédéfini (fonds de la cotisation sur la valeur ajoutée, fonds départementaux de la taxe professionnelle et fonds de compensation des nuisances aéroportuaires) ;

⁸⁵⁶ Conseil constitutionnel, décision ° 91-291 DC du 6 mai 1991 sur la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, cons. 33 et 34.

⁸⁵⁷ En 1991, la perte est supérieure à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement pour les communes dont le prélèvement est plafonné à 5 % pour le FSRIF car au-delà de ce prélèvement, ces communes sont « défavorisées » par les nouvelles modalités de répartition de la DGF.

- soit par un pourcentage des dépenses totales (ancien fonds de correction des déséquilibres régionaux : 1 % et 2 %) ; soit par un pourcentage des dépenses de fonctionnement (fonds de solidarité de la région Île-de-France : 5 % et 10 %) ;
- soit par un prélèvement sur une dotation (ancienne dotation de fonctionnement minimale : taux de prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement de 15 % et 24 %).

Le juge constitutionnel laisse en suspens la détermination du niveau de contribution de nature à entraver la libre administration des collectivités territoriales.

Les détenteurs du pouvoir de saisine constitutionnelle ne donnent pas l'occasion au juge de parfaire sa position sur le plafonnement des contributions des communes parisiennes. Pourtant, la loi du 12 juillet 1999 soumet à un second prélèvement au titre du FSRIF, les communes de la région Île-de-France « dont les bases totales d'imposition à la taxe professionnelle divisées par le nombre d'habitants excèdent 3,5 fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatée au niveau national »⁸⁵⁸. Le seuil des 5 % précédemment cité est réévalué à 10 % : « Le prélèvement opéré [...] ne peut excéder 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice ».

L'analyse des motifs des saisines constitutionnelles et les absences de saisine indiquent que la défense parlementaire de la péréquation au profit des communes « pauvres » prend le pas sur la volonté de défendre l'autonomie des communes « riches ». Les saisines invoquant l'application du droit à la péréquation à chaque transfert financier de l'Etat (en contrepartie de compétences décentralisées)⁸⁵⁹ et l'absence de saisine lors de la réévaluation de 5 % à 10 % du prélèvement des communes franciliennes en sont les illustrations.

A l'instar de la jurisprudence qui s'en suit, la décision de 1991 est très favorable à la création et l'extension de la péréquation. Sans limite réelle, le législateur dispose du

⁸⁵⁸ Article 95 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale modifiant l'article L. 2531-13 II CGCT.

⁸⁵⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 sur la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

pouvoir d'imposer des contributions et de multiplier les péréquations, dans un flou au combien gênant pour l'autonomie financière des collectivités.

2. L'allusion du juge constitutionnel aux collectivités concernées par de multiples péréquations

Nous pouvons illustrer l'explosion du nombre de péréquations dans les finances locales françaises en identifiant l'ensemble des dispositifs susceptibles de concerner une seule et même collectivité. L'intérêt de cet exercice est également de mettre en évidence les risques liés à la multiplication des péréquations.

Pour ce faire, nous prenons le cas d'une commune fictive : « aisée » (grâce à son potentiel pour mobiliser des ressources), « densément peuplée », dont le territoire se situe à l'intérieur de la région Île-de-France, accueille un aéroport international (Orly ou Charles-De-Gaulle).

Cette commune peut être financièrement affectée par les péréquations suivantes, soit en qualité de contributrice, soit en qualité d'inéligible, soit en qualité de « désavantagée » par rapport aux autres communes françaises. Nous avons pris soin de ne conserver que les dispositifs de péréquation compatibles entre eux⁸⁶⁰. Par conséquent, il s'agit d'une hypothèse réglementairement probable.

Notre commune « fictive » serait contributrice à trois fonds :

- le fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (contribution due par les communes accueillant l'aéroport de Paris-Orly ou l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle sur son territoire) ;
- le fonds national de péréquation des recettes fiscales communales et intercommunales (0,5 % en 2012 à 2 % en 2015 des communes et groupements dont le potentiel financier par habitant est supérieur à une fois et demie le potentiel national moyen) ;
- le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (prélèvement complémentaire à celui du fonds national de péréquation des recettes).

⁸⁶⁰ Les raisons pour lesquelles la commune peut être contributrice, inéligible ou désavantagée sont indiquées entre parenthèses.

Notre commune « fictive » ne percevrait pas six dotations « communales » :

- la dotation nationale de péréquation (inéligibilité des communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 105 % du potentiel financier moyen par habitant des communes du même groupe) ;

- la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (inéligibilité des communes n'appartenant pas aux trois premiers quarts du classement des communes de leur groupe, classement établi en fonction de la valeur décroissante d'un indice synthétique de ressources et de charges) ;

- la dotation de solidarité rurale (réservée aux communes ayant moins de 10 000 habitants ou chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants) ;

- la dotation d'équipement des territoires ruraux (communes éligibles en fonction de la population et de la richesse fiscale) ;

- la dotation de développement urbain (communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale) ;

- la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (réservée aux « petites communes rurales ») ;

- la dotation de solidarité communautaire (notre commune « fictive » peut être « non bénéficiaire » ou « désavantagée » selon les critères mis en place au sein de l'EPCI auquel elle appartient, ou encore « non concernée » si elle n'appartient pas à un EPCI).

Enfin, notre commune « fictive » serait désavantagée par :

- la dotation « superficière » de la DGF (défavorable pour les communes aux faibles superficies et aux grandes densités) ;

- un éventuel schéma départemental d'Aménagement et de Développement du Territoire (SDADT) ou un guide du partenariat et des interventions départementales (commune ne bénéficiant pas de ce schéma ou de ce guide mis en place au niveau départemental)...

Au bilan, une commune de la région parisienne peut théoriquement contribuer à trois fonds de péréquation, être inéligible à sept dotations et être désavantagée par deux mécanismes financiers. A partir de ce premier constat, il convient de s'interroger, d'une manière générale, sur la multiplication des péréquations et sur la restriction apportée par l'ensemble de ces dispositifs à l'autonomie financière et à la lisibilité budgétaire.

Le Grand Paris est l'illustration des dysfonctionnements de la péréquation française : une multitude de dispositifs, une complexité accrue, une lisibilité budgétaire restreinte, des communes « aisées » privées d'une partie de leur autonomie et une question redondante : « comment réduire les disparités entre communes ? ». Constat amer : 13 dispositifs péréquateurs et 424 communes d'Île-de-France dont les ressources inférieures sont 50 % de la moyenne régionale⁸⁶¹.

La péréquation a des limites que nous ne saurions passer outre, celles que le Sénat décèle dans son rapport sur le projet d'un Grand Paris⁸⁶² en constatant « la relative inefficacité de la péréquation actuelle » et en se fixant comme principe que le Grand Paris ne devrait pas solliciter de nouveaux financements budgétaires afin de ne pas pénaliser les autres collectivités territoriales.

Les deux options envisageables mentionnées dans le rapport de la Commission « Scenarii pour la métropole Paris – Île-de-France demain » sont les suivantes : « l'établissement d'une Taxe professionnelle unique (TPU) au niveau de la région ou bien un meilleur abondement du Fonds de solidarité de la Région Île-de-France (FSRIF) »⁸⁶³.

L'adoption de la loi de finances pour 2010⁸⁶⁴ met un terme aux débats sur la première option qui avait le mérite d'apporter une solution de fonds à un problème de fonds.

En revanche, la seconde solution proposée par la Commission est une énième atteinte à l'autonomie financière locale. Elle réside dans « un meilleur abondement du FSRIF » par un assouplissement des plafonds des contributions au fonds et s'inscrit dans la continuité de l'option choisie en 1999 avec l'instauration d'un second prélèvement et la réévaluation du plafond des contributions de 5 % à 10 % des dépenses de fonctionnement des communes. Force est de constater que l'instauration du FSRIF ne résout pas, à terme, les inégalités constatées et les difficultés budgétaires des communes des « banlieues » parisiennes⁸⁶⁵, que

⁸⁶¹ Source : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAUIF), 2008.

⁸⁶² Observatoire de la décentralisation, *Rapport d'information n° 262 sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris*, Philippe Dallier, Paris, Sénat, 2007-2008, 255 p.

⁸⁶³ V. Conseil régional Île-de-France, *Rapport de la commission ad hoc « Scenarii pour la métropole Paris – Île-de-France demain »*, Jean-Paul Planchou, avril 2008, 65 p. et Observatoire de la décentralisation, *Rapport d'information n° 262 sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris*, Philippe Dallier, Paris, Sénat, 2007-2008, 255 p.

⁸⁶⁴ La loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010 supprime la taxe professionnelle.

⁸⁶⁵ Pour s'en convaincre, v. « La descente aux enfers de Grigny », *Le Monde*, 26 août 2009.

l'instauration d'un second prélèvement ne suffit pas⁸⁶⁶ et que le déplafonnement des contributions ne résoudra pas non plus les disparités du Grand Paris.

L'exemple allemand démontre les limites de la péréquation horizontale comme moyen de garantir à chaque collectivité un pourcentage des ressources moyennes de l'ensemble des collectivités⁸⁶⁷. Nos recherches tendent également à démontrer que la péréquation horizontale est moins respectueuse de l'autonomie que la péréquation verticale⁸⁶⁸.

L'idée d'une péréquation respectueuse des pouvoirs financiers et fiscaux locaux s'éloignant manifestement, nous ne préconisons pas ce type de solutions qui s'enchaînent et dont les précurseurs espèrent vainement un rétablissement des uns par une dépossession des autres.

Ce faisant, le passage d'une telle réforme devant le Conseil constitutionnel serait des plus enrichissants, le juge n'ayant jamais été confronté à une péréquation horizontale instaurant un concept de contributions « illimitées ».

L'adoption de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris⁸⁶⁹ et la loi de finances pour 2011 clôt ses débats puisque les lois prévoient respectivement la possibilité de contrats d'aménagement territorial entre l'Etat et les communes (ou leurs EPCI) et le remplacement du FSRIF par un fonds de péréquation des recettes fiscales communales et intercommunales.

Le travail précédent effectué à partir d'une commune « fictive », met en exergue une seconde problématique : la faible considération pour le niveau de charges des communes contributrices, inéligibles ou désavantagées par la péréquation.

Sur les 13 péréquations citées, aucune n'intègre de critères de charges réelles pour les communes bénéficiant de fortes recettes. Notre commune « fictive » est contributrice au titre de ses ressources, inéligible en raison de ses ressources ou de ses critères démographiques (population) et désavantagée sur la base de critères démographiques (superficie)...

⁸⁶⁶ 424 communes d'Île-de-France disposent encore en 2006, de ressources inférieures à 50 % de la moyenne régionale.

⁸⁶⁷ V. supra, nos développements sur la péréquation allemande et v. BRICQ Nicole, « Le Sénat et les collectivités locales », *comfinances.fr*, 4 juillet 2008 (Nicole Bricq souhaite garantir à chaque commune 75 % de la ressource moyenne au niveau régional par un triplement du FSRIF).

⁸⁶⁸ V. supra, nos développements sur les relations entre péréquation et autonomie.

⁸⁶⁹ Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Les critères liés aux charges sont présents dans ces dispositifs de péréquation uniquement au niveau de la répartition. Il nous semble opportun qu'un rééquilibrage soit effectué afin que les critères d'inéligibilité, voire de contribution prennent en considération les charges qui incombent aux collectivités. Il nous semble que le rééquilibrage entrepris par le législateur et les raisons qui l'incitent à agir ainsi, sont valables tant pour les unes (bénéficiaire) que pour les autres (inéligible et contributeur). C'est à cette condition que la notion de ressources disponibles prendra la place privilégiée lui revenant dans la mise en œuvre de la péréquation.

Suite à cette analyse, nous estimons intéressant, le concept d'un seuil d'extension de la péréquation. A l'image du bouclier fiscal en faveur des contribuables, un seuil de contributions, voire de pertes, serait de nature à limiter l'écueil de multiples péréquations et ainsi préserver l'autonomie financière des collectivités « aisées ». Ce faisant, la réduction du nombre de dispositifs et le recours à une péréquation financière horizontale demeurent les solutions que nous privilégions afin de ne pas complexifier davantage les relations financières existantes.

SECTION II.

LA CORRELATION ENTRE LA PEREQUATION ET LE RATIO D'AUTONOMIE FINANCIERE

La seule information supplémentaire apportée par le législateur et susceptible de nous intéresser dans le cadre de nos recherches sur l'encadrement des relations conflictuelles entre l'autonomie financière et la péréquation, est formulée conformément à l'alinéa 3 de l'article 72-2. Ce dernier prévoit que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources »⁸⁷⁰.

La loi organique du 29 juillet 2004 met en place un seuil minimum d'autonomie financière équivalent, pour chaque catégorie de collectivités (communes et EPCI / départements / régions), au rapport entre les ressources propres et les recettes totales perçues au titre de l'année 2003⁸⁷¹. Le législateur définit les notions de ressources propres et de ressources totales aux articles 3 et 4 de la dite loi. Il est prévu que le ratio, calculé chaque année, soit comparé à celui de 2003, pour chacune des catégories de collectivités. Si le seuil est franchi, le législateur est dans l'obligation d'édicter des mesures de nature à rétablir le ratio d'autonomie de la catégorie de collectivités concernée.

Si la péréquation a un impact direct sur ce ratio (§ 1), il n'existe pas de réel frein à la volonté du législateur de renforcer la péréquation, au contraire de ce que certains élus peuvent croire au moment du vote de la loi organique (§ 2).

§ 1. L'INFLUENCE DE LA PEREQUATION SUR LE RATIO D'AUTONOMIE

L'évolution de la péréquation a des répercussions variables sur le ratio selon les formes qu'elle prend. Paradoxalement, et en pleine contradiction avec ses conséquences sur l'autonomie, la progression de la péréquation fiscale renforce le ratio mis en place par le

⁸⁷⁰ L'alinéa 3 précise en outre qu'il appartient au législateur de fixer, par une loi organique, les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

⁸⁷¹ Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

législateur (A), l'évolution de la péréquation financière horizontale n'a aucune influence et l'accentuation de la péréquation financière verticale aboutit, sous certaines conditions, à la baisse du ratio (B).

A. LA NOTION DE RESSOURCES PROPRES ET LA PEREQUATION FISCALE

Le législateur précise qu' « au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette⁸⁷², des redevances pour services rendus⁸⁷³, des produits du domaine, des participations d'urbanisme⁸⁷⁴, des produits financiers et des dons et legs⁸⁷⁵ »⁸⁷⁶.

Toutes les recettes fiscales consacrées à la péréquation, c'est-à-dire celles qui transitent par les fonds de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, les fonds départementaux de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement et à la taxe de publicité foncière et le fond national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales, sont comptabilisées au titre des ressources locales propres, au même titre que l'ensemble des recettes des impôts directs et indirects.

Pourtant, la différence est de mise. Les collectivités, qui « devraient » percevoir ces recettes fiscales [si aucun dispositif de péréquation n'existait], en sont dépossédées au profit

⁸⁷² La définition concerne non seulement les impositions dont les collectivités fixent l'assiette ou le taux mais aussi le cas des impôts partagés entre l'Etat et les collectivités, à la condition que le législateur maintienne le lien avec les collectivités concernées, par le biais du taux ou de l'assiette : impôts directs locaux, autres taxes directes et indirectes (recettes fiscales pour lesquelles la collectivité fixe l'assiette, le taux ou le tarif) ; part de TIPP attribuée aux départements et régions ou part de la taxe sur les conventions d'assurance affectée aux départements (hypothèse où, dans le cadre du partage d'un impôt d'Etat, la loi fixe un taux par collectivité, par exemple) ; redevances des mines ou imposition forfaitaire sur les pylônes électriques (hypothèse où la loi détermine les modalités de localisation de l'assiette de l'impôt, par exemple).

⁸⁷³ Les redevances pour services vendus couvrent les redevances d'enlèvement des ordures ménagères, les droits de port, les redevances d'assainissement, les droits d'entrée pour un équipement de la collectivité...

⁸⁷⁴ Les produits du domaine concernent les produits perçus pour l'exploitation des propriétés des collectivités et les participations d'urbanisme (contributions des bénéficiaires d'autorisations de construire aux dépenses d'équipements publics).

⁸⁷⁵ Les dons et legs et les produits financiers recouvrent les produits des participations financières dans les SEM, les produits des autres immobilisations financières, remboursement de prêts, d'avances ou de créances d'autres collectivités...

⁸⁷⁶ Pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui, mentionnées au premier alinéa, bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale (article L. 1114-2 CGCT).

de fonds reversés à d'autres collectivités. Il n'existe ainsi aucun lien entre les collectivités qui bénéficient des ressources et les contribuables assujettis à l'impôt⁸⁷⁷.

L'intégration de la péréquation fiscale au numérateur du ratio implique que sa progression équivaut à une amélioration de ce numérateur. La cohérence budgétaire impliquerait que ses recettes soient exclues des ressources propres et comptabilisées au titre des ressources totales des collectivités. D'autant que la seule forme de péréquation bénéficiant de ce traitement est celle qui est la plus limitative de l'autonomie locale. Ce constat appelle, en notre sens, à une révision de la notion des ressources propres.

B. LA NOTION DE RESSOURCES TOTALES ET LA PEREQUATION FINANCIERE

Les ressources liées à la péréquation financière sont, soit comptabilisées au dénominateur du ratio d'autonomie (autrement dit à la totalité des ressources des collectivités), soit exclues du calcul du ratio.

L'article 4 de la loi du 29 juillet 2004 précise que « pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts⁸⁷⁸, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie ». Il ajoute pour les communes que « la totalité des ressources mentionnées à l'alinéa précédent est augmentée du montant de la totalité des ressources dont bénéficient les établissements publics de coopération intercommunale, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation » et que « cet ensemble est minoré du montant des transferts financiers entre communes et établissements publics de coopération intercommunale ».

L'ensemble de ces ressources est ainsi constitué des ressources propres augmentées des dotations (DGF, DGE, DGD...), des participations (participations d'autres collectivités et

⁸⁷⁷ L'exemple allemand nous enseigne qu'il est très risqué de rompre ce lien. Son absence peut déresponsabiliser les gestionnaires publics et détériorer les liens entre les collectivités et les contribuables concernés par le processus d'égalisation des ressources fiscales.

⁸⁷⁸ La loi organique exclut de cet ensemble les emprunts car ils ne constituent pas des ressources définitivement acquises dans la mesure où ils font l'objet, à terme, d'un remboursement.

de l'Etat), des compensations (compensations fiscales, compensations des pertes de taxe professionnelle ou de redevances des mines...) et des opérations réalisées pour le compte de tiers (travaux, opérations sous mandat...).

Toutes les péréquations financières verticales sont donc comptabilisées parmi ces ressources, au contraire des transferts entre collectivités d'une même catégorie ou entre les communes et leurs EPCI, qui sont écartés afin de ne pas être comptabilisés deux fois. En effet, toutes ces ressources sont prises en compte dans les recettes des collectivités qui se trouvent à l'origine du transfert.

Toutes les péréquations financières horizontales sont exclues, notamment les dotations de solidarité versées par les EPCI.

Les dispositifs de péréquation verticale étant intégrés au calcul de l'ensemble des ressources (1) et les mécanismes de péréquation horizontale en étant exclus (2), l'impact de l'évolution de ces deux formes de péréquation financière n'est pas identique sur les ratios d'autonomie.

1. L'influence de la péréquation financière verticale sur le ratio d'autonomie

La progression de la péréquation verticale aboutit, sous certaines réserves, à la baisse du ratio d'autonomie. De fait, des parlementaires proposent, lors de l'examen de la loi, diverses mesures pour remédier à cela et ne pas freiner l'évolution de la péréquation.

Rappelons en propos liminaires, que la péréquation verticale regroupe l'ensemble des dotations de péréquation attribuée par l'Etat aux collectivités territoriales. La liste est longue : la dotation de péréquation (régionale), la dotation de fonctionnement minimale, la dotation de péréquation urbaine (départementales), la dotation de solidarité rurale, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, la dotation nationale de péréquation (communales) ainsi qu'une partie des dotations suivantes : le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion, la dotation globale d'équipement (départementales), la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, la dotation d'équipement des territoires ruraux (communales).

Les péréquations issues des participations, subventions et dotations de l'Etat et des autres collectivités de rang supérieur (dont les procédures de cofinancement) sont comptabilisées au titre des ressources totales au dénominateur.

Les débats autour du calcul du ratio et des éléments intégrés dans les ressources propres donnent lieu dans les deux assemblées parlementaires à une succession de plaidoiries en faveur de la péréquation. Ce qui apparaît comme logique, c'est-à-dire l'intégration des dotations de péréquation au dénominateur du ratio, fait l'objet d'opinions diverses dont la cohérence n'est pas toujours à la hauteur de l'enjeu.

Les amendements déposés en vue du retrait au dénominateur, des crédits liés à la péréquation verticale, ne se réfèrent qu'à l'écartement de la péréquation intégrée à la DGF et ignorent les doses péréquatrices des autres dotations que nous venons de citer.

Sans doute, cette distinction s'explique par l'habituelle focalisation des débats, en termes de péréquation verticale, sur la DGF et par la complexité et l'illisibilité qu'engendreraient le retranchement de toutes les péréquations verticales aux ressources totales de chaque catégorie de collectivités.

Les parlementaires favorables à une péréquation forte veulent éviter tout obstacle à la réalisation de leurs objectifs et éviter l'affaiblissement du ratio d'autonomie par une progression de la péréquation⁸⁷⁹. Pour Michel Moreigne, « la combinaison de la définition des ressources propres - les dotations de péréquation issues de l'Etat n'en faisant pas partie - et du taux d'autonomie financière défini comme le rapport des ressources propres sur l'ensemble des ressources, qui intégrerait alors les dotations de péréquation, risque de freiner, voire de bloquer la mise en œuvre d'une politique de solidarité, ce qui condamnerait à l'évidence un aménagement du territoire équilibrant, puisque malheureusement toute nouvelle dotation de péréquation dégraderait le taux d'autonomie financière »⁸⁸⁰.

Nous ne partageons pas l'avis du sénateur. L'ensemble de la DGF étant prise en compte dans les ressources totales des collectivités, seule son évolution globale a des conséquences sur le ratio. Il est loisible au législateur de modifier les clés de répartition entre les

⁸⁷⁹ L'amendement n° 61 tend à exclure les dotations de péréquation du dénominateur du ratio d'autonomie financière des collectivités territoriales.

⁸⁸⁰ M. LE ROUX Bruno expose les mêmes craintes : « Aucun dispositif de péréquation n'était prévu dans le texte créant le revenu minimum d'activité, ni dans le projet sur les collectivités locales. Il n'y a rien non plus dans ce projet de loi organique. Par ailleurs, les dotations de péréquation verticales, qui proviennent du budget de l'Etat, ne doivent pas être comptabilisées dans le calcul du taux d'autonomie financière, ou bien leur attribution aura pour effet de dégrader ce taux. Pire, la définition des ressources propres se combinant à votre mode de calcul du taux d'autonomie financière risque de constituer un frein à toute politique de solidarité et d'aménagement du territoire ».

composantes de la dotation sans se soucier des dispositions de la loi organique. Une progression de la péréquation au détriment d'une dotation « non-péréquatrice » ne modifie en rien le ratio d'autonomie. L'augmentation des ressources qui lui sont allouées entraîne la baisse du ratio d'autonomie, seulement si elle aboutit à une hausse des ressources transférées par l'Etat.

Le cas échéant, le législateur n'est contraint d'édicter des mesures en faveur de l'autonomie que si le seuil constaté au titre de l'année 2003 est franchi. Il en est de même pour l'ensemble des clés de répartition des autres dotations étatiques. La variation de l'intensité péréquatrice est neutre tant que les ressources transférées ne sont pas réévaluées.

De surcroît, les statistiques relatives à la performance des dispositifs de péréquation montrent qu'il est nécessaire aujourd'hui de « péréquer mieux » plutôt que de « péréquer plus »⁸⁸¹. Quand bien même le législateur choisirait de « péréquater plus », il lui est loisible de le faire au détriment des dotations forfaitaires. A cet effet, il dispose d'une grande marge de manœuvre puisque les dotations de péréquation restent minimales par rapport aux dotations forfaitaires.

Les parlementaires ne s'arrêtent pas à la simple hypothèse de retirer une partie de la péréquation verticale des ressources totales et proposent « l'intégration au numérateur de la fraction de l'autonomie financière des dotations de péréquation parfaitement individualisables dans la nouvelle architecture de la dotation globale de fonctionnement pour chacune des catégories » en considérant que le moment « d'effectuer un geste spectaculaire en faveur de la péréquation » est venu. Autrement dit, il souhaite que les ressources consacrées à la péréquation verticale soient considérées comme des ressources propres⁸⁸² et renforcent le seuil d'autonomie financière.

La proposition d'abaisser le ratio d'autonomie de référence⁸⁸³, reçoit un avis défavorable, somme toute logique, de la part de la Commission des lois⁸⁸⁴. D'une part,

⁸⁸¹ RAYMOND Patrice, *Solidarité et finances locales*, Thèse doct. : droit public : Université de Paris II, 1996, p. 110 à 127.

⁸⁸² L'amendement n° 77 rectifié du projet de loi organique présenté par MM. Gérard Delfau, Jacques Pelletier, Pierre Laffitte et Bernard Joly, tendait à prévoir que les fractions du prélèvement sur recettes affectées aux dotations de péréquation de la dotation globale de fonctionnement constituent des ressources propres.

⁸⁸³ Ces propos font suite au dépôt par M. Fréville, d'un amendement relatif à la péréquation.

⁸⁸⁴ V. Commission des Lois constitutionnelles, de législation, de suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, *Rapport d'information n° 324 sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Daniel Hoeffel, Paris, Sénat, 2003-2004, 68 p.

l'idée est incohérente et irrespectueuse de l'autonomie locale et d'autre part, l'efficacité de la péréquation n'en est pas améliorée. En effet, comme nous l'aborderons par la suite, le législateur dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour faire évoluer la péréquation à son gré.

2. L'influence de la péréquation financière horizontale sur le ratio d'autonomie

L'exclusion, du calcul du ratio, de l'ensemble des transferts financiers entre collectivités territoriales concernent les deux mécanismes communaux de péréquation financière horizontale, que sont le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France et les dotations de solidarité attribuées par les EPCI⁸⁸⁵. L'évolution des montants liés à cette péréquation est neutre sur le ratio d'autonomie et le législateur est libre de créer des dispositifs de ce type sans se soucier des nouveautés introduites par la loi organique du 29 juillet 2004.

§ 2. L'INFLUENCE DU RATIO D'AUTONOMIE SUR LA POLITIQUE PEREQUATRICE

Les hypothèses où le législateur serait contraint d'édicter des mesures correctrices à cause de la progression la péréquation ne sont pas nombreuses. Seule l'évolution d'une péréquation verticale induisant une augmentation des ressources transférées par l'Etat et le franchissement d'un seuil d'autonomie financière faible (A) peut être à l'origine de mesures correctrices obligatoires. En sus, le législateur dispose de nombreuses solutions pour relever le ratio et affirmer sa volonté d'accroître la péréquation (B).

⁸⁸⁵ Il est à noter, que sans son intégration à la DGF, le fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR) serait exclu des ressources totales.

A. UN SEUIL FINANCIER PEU PROTECTEUR

Le seuil minimum de ressources propres instauré par le législateur se révèle peu élevé (1) et il est déjà mis à rude épreuve par la réforme engagée par la loi de finances pour 2010⁸⁸⁶ (2).

1. Un seuil de référence faible et impacté par la gestion locale

Le ratio fixé par le législateur n'assure pas à chacune des collectivités, une autonomie financière minimum. Il s'agit d'une moyenne établie à partir des ressources de l'ensemble des collectivités de chaque catégorie. Les seuils sont communs et les garanties sont collectives.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République tend à accorder cette garantie à chaque collectivité territoriale isolément et « le choix du constituant de protéger l'autonomie financière des collectivités territoriales catégorie par catégorie, plutôt que collectivité par collectivité, a été guidé par le réalisme »⁸⁸⁷. Pour rendre opérante la protection et par crainte d'une autonomie financière vaine en réalité, le constituant renonce à une autonomie plus forte. Le nombre considérable des collectivités et les immenses disparités qui les caractérisent, ont raison de l'application du principe d'autonomie financière à chaque collectivité territoriale isolément. Sans contester cette difficulté, voire cette impossibilité, nous regrettons ce manque de garanties qui renforce le besoin de construire un droit à la péréquation respectueux de cette autonomie individuelle.

Aux termes du premier alinéa de l'article 72, « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'Outre-mer régies par l'article 74 ». En l'absence de définition explicite des catégories de collectivités territoriales dans la Constitution, le législateur retient l'option d'agréger aux communes, aux départements et aux régions, les autres collectivités, en fonction des similitudes entre leur statut et celui de l'un de ces trois

⁸⁸⁶ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010.

⁸⁸⁷ Commission des Lois constitutionnelles, de législation, de suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, *Rapport d'information n° 324 sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Daniel Hoeffel, Paris, Sénat, 2003-2004, p. 33.

niveaux. Nous nous satisfaisons du choix de la simplicité au regard des autres options dont la complexité aurait un faible intérêt⁸⁸⁸.

Les niveaux d'autonomie constatés au titre de l'année 2003 sont de 60,8 % pour les communes et les EPCI, de 58,6 % pour les départements et de 41,7 %⁸⁸⁹ pour les régions⁸⁹⁰. Dans le dernier rapport du gouvernement, nous constatons que les ratios de ces collectivités ont des évolutions très différentes et sont respectivement supérieurs de 1,7 points ; 7,8 points et 14 points au rapport constaté en 2003.

Les finances publiques communales connaissent peu d'évolutions entre 2003 et 2008, d'où une relative stabilité. La légère augmentation s'explique par la croissance des ressources propres liées à une progression des recettes non fiscales (+ 2,9 % en 2008), des produits financiers (+ 8,9 % en 2008) et de la taxe locale d'équipement (+ 11,34 % en 2008).

Ratios d'autonomie des communes et EPCI	2004	2005	2006	2007	2008
Ressources propres (en Md€)	57,21	59,54	63,45	66,75	67,62
Autres ressources (en Md€)	36,13	37,71	39,20	40,97	40,54
Ressources totales (en Md€)	93,34	97,25	102,65	107,71	108,16
Ratio constaté	61,3 %	61,2 %	61,8 %	62,0 %	62,5 %

La progression du ratio départemental s'explique par la croissance des ressources propres (+ 4,4 %) par rapport à l'ensemble des ressources (+ 3,8 %). L'évolution des ressources propres est principalement impactée par la croissance de la fiscalité directe

⁸⁸⁸ Les deux autres options consistent à reconnaître l'existence de cinq ou six catégories : celles des communes, des départements, des régions, des collectivités d'Outre-mer, des collectivités à statut particulier, les provinces de Nouvelle-Calédonie pouvant soit former une catégorie spécifique, soit être assimilées aux collectivités de l'une des trois dernières catégories ; et à considérer qu'en sus des catégories que forment les communes, les départements, les régions et, le cas échéant, les provinces de Nouvelle-Calédonie, les collectivités d'Outre-mer et les collectivités à statut particulier constituent chacune, en raison de la diversité de leurs statuts, des catégories spécifiques.

⁸⁸⁹ Le ratio des régions est corrigé suite à l'intégration des données issues du compte de gestion de la Polynésie française qui est, lors des travaux de 2005, imparfaitement pris en compte. La prise en compte de la Polynésie française porte le ratio des régions pour 2003 à 41,7 % contre 39,5 % initialement.

⁸⁹⁰ Source : Observatoire des finances locales, *Les finances locales en 2010 - Etat des lieux*, André Laignel (prés.) et Charles Guéné (rap.), Observatoire des finances locales, Paris, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, 2009, 242 p.

(+ 18,2 % en 2007) et indirecte (+ 7,3 % en 2007), de la compensation des nouveaux transferts de compétences par une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA transférée en 2007 et qui augmente de + 47,4 % en 2008).

Ratios d'autonomie des départements	2004	2005	2006	2007	2008
Ressources propres (en Md€)	30,17	33,52	36,00	38,05	39,73
Autres ressources (en Md€)	17,43	16,98	18,97	19,56	20,06
Ressources totales (en Md€)	47,60	50,51	54,98	57,61	59,79
Ratio constaté	63,4 %	66,4 %	65,5 %	66,0 %	66,4 %

Pour les régions, la nette augmentation du ratio est due principalement à la forte croissance des taux votés par les conseils régionaux (+ 32 % des recettes de la fiscalité en 2007). Le bénéfice d'une fraction de tarif de la TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers) contribue également à l'amélioration du ratio, d'autant que sa hausse pour 2008 est significative (+ 27,3 %).

Ratios d'autonomie des régions	2004	2005	2006	2007	2008
Ressources propres (en Md€)	6,54	8,16	9,57	11,99	13,32
Autres ressources (en Md€)	9,49	10,36	10,33	10,53	10,59
Ressources totales (en Md€)	16,03	18,52	19,90	22,52	23,91
Ratio constaté	40,8 %	44,1 %	48,1 %	53,2 %	55,7 %

La référence à l'année 2003 est fortement critiquée car le taux de ressources propres est au plus bas après une décennie de recentralisation fiscale (- 5 points pour les communes et leurs groupements ; - 10 points pour les départements et - 23 points pour les régions entre 1998 et 2003)⁸⁹¹.

De plus, la gestion des élus locaux influe sur le niveau des ressources propres et donc du ratio constaté. La notion de potentiel de ressources est écartée. Les produits réels constatés étant retenus dans le calcul, l'ensemble des leviers fiscaux et financiers des collectivités

⁸⁹¹ V. supra, nos développements sur la recentralisation fiscale.

impacte les sommes relevées chaque année. Chaque décision d'accroître le coût d'un service public local, d'augmenter le taux d'une taxe directe ou d'améliorer les recettes issues du domaine, rehausse le niveau du ratio d'autonomie financière (et vice-et-versa). Nous le savons, la restriction de l'autonomie de gestion [réduction de la marge de manœuvre budgétaire] contribue à l'accroissement des taxes et/ou redevances pesant sur les contribuables et/ou usagers locaux. La perte d'autonomie financière se compense ainsi partiellement par les mesures locales édictées en conséquence. Or, cette compensation est sans lien avec l'amélioration de l'autonomie financière réelle des collectivités territoriales. Un aspect négatif supplémentaire du ratio d'autonomie.

Enfin, dans sa décision du 29 juillet 2004⁸⁹² et dans la continuité d'une jurisprudence peu protectrice de l'autonomie financière, le Conseil constitutionnel juge conforme le seuil fixé par le législateur :

« Considérant que l'article 4 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, définit les ressources des collectivités territoriales auxquelles il convient de rapporter leurs ressources propres afin de mesurer leur degré d'autonomie financière ; qu'il indique, par ailleurs, que, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources est « déterminante », au sens de l'article 72 2 de la Constitution, elle remplit deux conditions cumulatives ; que la première de ces conditions exige que la part déterminante garantisse « la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées » ; que la seconde fixe un seuil minimal correspondant au niveau constaté au titre de l'année 2003 ; [...] Considérant qu'il n'en est pas de même de la seconde condition, relative au seuil minimal ; que celle-ci peut être regardée comme suffisante à satisfaire l'obligation faite à la loi organique, en ce qui concerne la part déterminante, par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ».

Toutefois, les juges de la Rue Montpensier déclarent contraire à la Constitution les précisions concernant la garantie assurée par la part déterminante d'une libre administration compte tenu des compétences qui leur sont confiées :

⁸⁹² Conseil constitutionnel, décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 sur la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

« Considérant que la première des deux conditions prévues par l'article 4 de la loi déferée, relative à la garantie de la libre administration des collectivités territoriales, outre son caractère tautologique, ne respecte, du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision que l'article 72-2 de la Constitution requiert du législateur organique ».

2. Un seuil d'autonomie déjà fragilisé

Aucune disposition de la loi de finances pour 2010 n'est censurée par le juge constitutionnel sur le fondement de l'autonomie financière ou de la péréquation. Cette loi contribue, malgré tout, à la poursuite de l'atténuation de l'autonomie fiscale et financière des collectivités amorcée depuis la fin des années 1990. Les nouvelles péréquations instaurées amplifient cette perte d'autonomie, car contrairement aux avantages mis en avant par les rapporteurs du Sénat, l'affectation d'une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée au financement de la péréquation ne présente pas « l'intérêt de concilier deux principes relativement contradictoires et tous les deux à valeur constitutionnelle : l'autonomie financière des collectivités territoriales, d'une part, et la péréquation, d'autre part ». Au contraire, la péréquation horizontale fiscale constitue la forme de péréquation la plus restrictive d'autonomie. Comme démontré précédemment⁸⁹³, d'une part, elle prive les collectivités de leurs moyens d'action sur leurs ressources propres et d'autre part, elle est fondée sur une imposition obligatoire des collectivités les plus riches au profit de leurs homologues.

Si les juges constitutionnels rappellent que seule l'autonomie financière constitue un principe constitutionnel, ils admettent que les principes de la loi du 29 juillet 2004 résultant de la constitutionnalisation de l'autonomie financière soient exceptionnellement écartés pour favoriser la réforme fiscale. Le renforcement des seuils de ressources propres à partir de 2011 n'est qu'un faux-semblant, loin de représenter une amélioration de l'autonomie locale. L'instauration de nouveaux fonds de péréquation est aussi l'occasion pour les juges de confirmer, pour la première fois depuis la constitutionnalisation de la péréquation, la constitutionnalité des formes horizontales et fiscales de la péréquation et de traiter de nouveaux griefs des saisissants envers des dispositifs de péréquation.

⁸⁹³ V. supra.

La conformité constitutionnelle est contestée par les auteurs de la saisine, en ce que le mécanisme de transition prévu pour l'année 2010⁸⁹⁴ porte atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales et à la libre disposition par ces dernières de leurs ressources propres ; en ce qu'il se traduit par un manque à gagner pour ces collectivités et institue des inégalités entre les collectivités selon qu'elles ont augmenté ou non leur taux de taxe professionnelle en 2009 ; et enfin, en ce qu'il conduit à ne pas tenir compte des taux de taxe professionnelle votés en 2009 et prive les collectivités territoriales de la possibilité de prévoir leurs ressources pour l'année 2010⁸⁹⁵.

En raison du mode de calcul du montant de la compensation, résultant soit du produit 2009 des impositions, soit des bases d'imposition 2009 dans la limite du taux voté pour les impositions au titre de l'année 2008 majoré de 1 %, le Conseil constitutionnel souligne, dans un premier temps, que la compensation relais 2010 est fondée sur les décisions prises par les collectivités territoriales en 2009. La limite de 1 % ne pose pas, pour les juges, de question de constitutionnalité dans la mesure où la compensation est transitoire et qu'elle a pour objet d'éviter tout « effet d'aubaine » et de faire obstacle à une augmentation supérieure du taux de cette taxe qui n'aurait été motivée que par l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle. Par conséquent, « les dispositions retenues par l'article 1640 B du code général des impôts pour calculer le montant de la " compensation relais " versée par l'Etat aux collectivités territoriales en 2010 ne portent pas une atteinte inconstitutionnelle au principe de libre administration et de libre disposition de leurs ressources propres par les collectivités territoriales et n'instituent pas entre elles une inégalité de traitement qui ne serait pas fondée sur un motif d'intérêt général » ; « elles n'ont pas non plus pour effet de les priver de la possibilité de prévoir le montant de leurs ressources au cours de l'année 2010 »⁸⁹⁶.

Dans un second temps, le Conseil constitutionnel examine si le dispositif issu de la suppression de la taxe professionnelle respecte le principe constitutionnel de l'autonomie financière et si la part des ressources propres n'est pas inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003. Ce contrôle intervient dans la continuité de la décision du 29 juillet 2004 par laquelle le juge constitutionnel rappelle qu'il peut « censurer, le cas échéant, des actes

⁸⁹⁴ V. supra et article 2 de la loi de finances pour 2010.

⁸⁹⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 sur la loi de finances pour 2010.

⁸⁹⁶ Ibid., cons. 30.

législatifs ayant pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales »⁸⁹⁷.

Avec des taux d'autonomie financière pour 2010 évalués à 46,7 % pour le secteur communal, 51,5 % pour les départements et 40,2 % pour les régions contre des taux de référence respectivement de 60,8 % ; 58,6 % et 41,7 %, l'année de transition semble restreindre la part des ressources propres en deçà du seuil de référence⁸⁹⁸. Le Conseil constate cependant qu'il ne ressort pas des éléments fournis, que « l'instauration de la contribution économique territoriale portera la part des ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales à un niveau inférieur à celui de 2003 ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'autonomie financière des collectivités territoriales doit être écarté »⁸⁹⁹.

L'argumentaire développé par les juges nous éclaire sur cette contradiction :

« Considérant [...] qu'en vertu de ces dispositions organiques, le Conseil constitutionnel ne pourrait que censurer des actes législatifs ayant pour conséquence nécessaire de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales, tel qu'il est défini par lesdites dispositions ».

L'expression « conséquence nécessaire » semble jouer un rôle déterminant en faveur de la réforme fiscale et de l'instauration de la contribution territoriale économique car en plus du défaut d'informations portées à la connaissance des juges, la loi de finances assure dès 2011, selon les estimations, des taux de ressources propres de 62,4 % pour le secteur communal, de 63,4 % pour les départements et de 48,9 % pour les régions, soit au-deçà des seuils fixés en 2003. Les juges constitutionnels peuvent également, en l'absence de données financières suffisantes, s'en remettre aux dispositions de l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales qui leur assurent un contrôle *a posteriori*. Cet article prévoit que si la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources d'une catégorie de collectivités territoriales devient inférieure au seuil minimal de 2003, il appartient à la loi de finances pour la deuxième année suivant celle de ce constat, d'arrêter les mesures appropriées pour rétablir le degré d'autonomie financière de cette catégorie au niveau imposé par le législateur organique. Le juge constitutionnel conserve donc un pouvoir de

⁸⁹⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 sur la loi relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, cons. 21.

⁸⁹⁸ V. Conseil constitutionnel, « Commentaire de la décision n° 2009-599 DC – 29 décembre 2009 », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Cahier n° 28, Paris, 2010, p. 19 à 20.

⁸⁹⁹ *Ibid.*, cons. 76.

censure obligeant le législateur à augmenter la proportion de ressources propres des collectivités.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, les juges considèrent que le grief tiré de la méconnaissance de l'autonomie financière des collectivités territoriales est écarté.

B. LE LEGISLATEUR : MAITRE DE SES CHOIX DANS L'EVOLUTION DE LA PEREQUATION

En cas de franchissement du seuil d'autonomie financière à cause de l'évolution de la péréquation verticale, le législateur dispose d'un délai d'action suffisant (1) pour envisager les nombreuses solutions qui s'offrent à lui, autres que celles d'amoindrir la péréquation (2).

1. Le long délai prévu pour le rétablissement du ratio d'autonomie

Le législateur assure un contrôle effectif sur le respect des garanties constitutionnelles en matière de finances locales. Le gouvernement fournit chaque année au Parlement, un rapport permettant de connaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres à l'intérieur des ressources de ces collectivités. Le rapport fait également état des modalités de calcul des ressources propres et leurs évolutions⁹⁰⁰.

Une obligation est mise à la charge de l'Etat, mais le constat et les mesures correctrices sont tardives. Si les ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales se révèlent insuffisantes, les dispositions permettant de redresser la situation sont arrêtées au plus tard pour la deuxième année suivant l'apparition de la situation⁹⁰¹. Le gouvernement détient un large délai pour calculer le ratio d'autonomie et le rapport au Parlement doit seulement être fourni avant le 1er juin de l'exercice $n+2$ ⁹⁰². Il n'est obligatoire pour le législateur que de mettre en œuvre les dispositions nécessaires par une loi de finances deux ans après le constat. Autrement dit, les mesures rectificatives peuvent être promulguées jusqu'à quatre années après les faits inconstitutionnels.

⁹⁰⁰ Article LO 1114-4, alinéa 1er, CGCT.

⁹⁰¹ Article LO 1114-4, alinéa 2, CGCT.

⁹⁰² Dans le projet de loi initial, la date du 1^{er} septembre est prévue. Suite aux amendements déposés par la Commission des Lois du Sénat, la date est avancée au 1^{er} juin.

Bien que le Conseil constitutionnel se reconnaisse le droit « de censurer, le cas échéant, des actes législatifs ayant pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres à une catégorie de collectivité territoriales »⁹⁰³, il ne l'a pas utilisé malgré la saisine sur la loi de finances pour 2010.

2. La liberté du législateur dans l'édition des mesures correctrices

Au final, les possibilités de constater une limitation de la péréquation sur la base du non-respect du ratio se révèlent infimes.

En premier lieu, le ratio n'empêche pas la valorisation de la péréquation verticale au détriment de dotations « non-péréquatrices », de la péréquation fiscale et de la péréquation financière horizontale.

En second lieu, il est loisible au législateur d'accroître les ressources de la péréquation verticale qui contribuent à une augmentation des ressources totales des collectivités tant que les seuils des ratios ne sont pas atteints⁹⁰⁴.

Quant bien même un tel scénario se produirait, le législateur peut toujours avoir recours à d'autres moyens que ceux liés à une détérioration des fonds péréquateurs. En effet, le législateur n'est pas lié aux causes de la détérioration de l'autonomie financière. Il peut opter en faveur d'une solution aboutissant à une augmentation des ressources propres ou à une réduction des autres ressources présentes au numérateur du ratio⁹⁰⁵.

Et les solutions sont nombreuses : transfert d'un impôt étatique, création d'une nouvelle taxe ou d'un nouvel impôt local, diminution des dotations ou des participations de l'Etat...

⁹⁰³ Conseil constitutionnel, décision n° 2004-500 du 29 juillet 2004, cons. 21.

⁹⁰⁴ Le législateur dispose déjà en 2006 d'une grande marge de manœuvre pour la péréquation départementale et régionale (le niveau des ratios étant supérieur de 4,6 et 7,8 points à celui des seuils de référence).

⁹⁰⁵ Il est également envisageable que le ratio d'autonomie se rétablisse avant même la fin du délai d'action imparti. Le constat d'un franchissement de seuil au titre de l'année n est établi en n+2. Le législateur n'est dans l'obligation d'agir qu'en n+4 avant quoi, un nouveau constat (en n+3) est effectué au titre de l'année n+1. Si le ratio retrouve un niveau supérieur ou égal au seuil fixé, il n'est plus contraint de prendre des mesures correctrices. Une telle hypothèse se produit si le législateur effectue lui-même des changements de nature à favoriser l'autonomie financière locale ou si les ressources propres des collectivités sont plus dynamiques que leurs autres ressources (recettes des impôts locaux en forte hausse...).

CONCLUSION DU CHAPITRE SECOND

Depuis sa décision du 6 mai 1991, le juge constitutionnel se livre à un contrôle incomplet en matière de péréquation. Audacieuse en apparence, la jurisprudence constitutionnelle s'avère peu protectrice de l'autonomie financière et fiscale des collectivités. La jurisprudence relative à la péréquation confirme cette réalité. Les normes d'accompagnements dégagées le 6 mai 1991 restent imprécises. Pourvoir constituant dérivé et législateur organique s'inscrivent dans la continuité de cette jurisprudence. En apparence, la reconnaissance constitutionnelle de l'autonomie financière et sa mise en œuvre par une loi organique représentent des progrès dans le développement des libertés locales. En réalité, le principe d'autonomie fiscale est écarté, l'autonomie financière reconnue est affaiblie par le niveau du seuil de référence choisi et le recours à la notion de ressources propres. Ainsi, malgré son opposition à l'autonomie locale, la péréquation n'a pas été concrètement limitée. Paradoxalement, elle ne dispose pas non plus, de bases juridiques assurant l'effectivité de sa mise en œuvre.

CONCLUSION DU TITRE SECOND

L'extension des péréquations à l'ensemble des échelons administratifs permet le développement d'une politique péréquatrice volontaire et une adaptation à la superficie des territoires *infra* et *supra* nationaux ainsi qu'aux particularismes de ceux-ci. Ce faisant, la complexité apportée par cette extension nécessite la cohérence et la simplicité de la péréquation nationale, autrement dit, la fin du saupoudrage étatique et de l'existence d'une trentaine de péréquations. La solution ne repose pas seulement sur les choix du législateur ordinaire, elle passe par l'affirmation d'un droit positif précis et encadré. Pour ce faire, pouvoir constituant, juge constitutionnel et législateur organique doivent déterminer les règles concrètes assurant l'effectivité des deux notions présentes dans la Constitution française et celles régissant leur conciliation.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

Des difficultés à appréhender les notions d'autonomie et de péréquation, de l'incapacité à décentraliser sans créations de nouvelles péréquations, de l'illusion de péréquer en soutenant l'autonomie, de l'ignorance de l'impact du choix des formes de péréquations, des rares fusions de mécanismes aux objectifs communs et de l'indispensable et précieux recours à la politique péréquatrice locale et européenne, il ressort un cadre péréquateur complexe et mouvant défavorable à la performance de la péréquation et à l'autonomie des collectivités. Au vue des enjeux locaux, le législateur se doit d'assurer une gestion optimale et ajustable de la politique péréquatrice à partir d'un ou de deux dispositifs nationaux maximums, en plus de la péréquation européenne et d'une péréquation intercommunale effectuée à l'échelle du département ou du groupement de communes. Une réforme du système existant ne peut se concevoir sans la définition, en amont, d'un droit à la péréquation effectif et respectueux de l'autonomie financière et fiscale des collectivités. L'intérêt porté à la contradiction et à la conciliation entre les deux notions constitutionnelles (autonomie et péréquation) est une condition *sine qua non* à la réussite de la construction de ce droit et de ce cadre péréquateur. En ce sens, la reconnaissance d'un objectif de valeur constitutionnelle est souhaitable.

CONCLUSION GENERALE

« Elle est incompréhensible car complexe et fluctuante pour beaucoup, elle est l'objet de bien des critiques et de toutes les convoitises. Mais elle reste largement méconnue »⁹⁰⁶. Dans nos propos introductifs, nous constatons que quinze années après cette conclusion de Guy Gilbert, la péréquation avait acquis une « notoriété » certaine. En témoignent, les grands textes juridiques, les jurisprudences, les rapports institutionnels et les débats parlementaires. Seule la doctrine semble quelque peu en retrait dans cet intérêt porté à la péréquation.

En fait, si le terme de péréquation est connu, si l'importance des dispositifs de péréquation dans les finances publiques locales est reconnue, la notion de péréquation ne l'est pas. Une partie de ses fondements est ignorée, sa nature juridique est imprécise, ses objectifs sont détournés, ses limites sont contournées... Dès lors, les insuffisances du droit positif et du système péréquateur ne sont pas surprenantes.

En matière de fondements positifs, la péréquation oscille entre devenir un droit, un principe et/ou un objectif de valeur constitutionnelle. La question prioritaire de constitutionnalité ouvre une voie nouvelle dans l'effectivité du droit à la péréquation. Les juges de la rue Montpensier n'ont pas encore ajouté la péréquation à la liste des objectifs de valeur constitutionnelle. Et la péréquation se présente davantage comme un mode de corrélation entre les principes constitutionnels différents, que sont l'autonomie financière et la solidarité.

La reconnaissance d'un nouvel objectif de valeur constitutionnelle comme corollaire du droit à la péréquation et mode de corrélation entre les principes constitutionnels d'autonomie et de solidarité, nous semble juridiquement la solution la plus adaptée. Avec l'ouverture du contrôle *a posteriori* des lois, cette reconnaissance permettrait l'effectivité et l'encadrement de la péréquation. Pouvoir constituant et juge constitutionnel limiteraient ainsi la puissance législative dans la mise en œuvre de la péréquation. Pour ce faire, le contrôle constitutionnel doit être complet et ne pas se borner à une vérification de l'intérêt général, du rapport avec l'objet de la loi et de la présence de critères objectifs et rationnels. Il doit veiller au respect de l'autonomie locale en définissant un niveau précis de contributions ou de désavantages subis par les collectivités, au-delà duquel l'autonomie financière de celles-ci est menacée. Car si le ratio d'autonomie financière issu de la réforme du 28 mars 2003 et de la loi organique du 29 juillet 2004 garantit une autonomie financière

⁹⁰⁶ GILBERT Guy (dir.), « La péréquation financière entre les collectivités locales », *Actes du colloque international « A la recherche de la péréquation »*, Limoges, 12-13 octobre 1995, Paris, PUF, 1996, quatrième page de couverture.

[déjà contestable] à chaque catégorie de collectivités, seul le juge constitutionnel peut protéger l'autonomie individuelle de chaque collectivité territoriale.

Le rôle du législateur n'en demeure pas moins au cœur de la politique péréquatrice. Il lui appartient de définir les fondements théoriques sur lesquels il veut asseoir le cadre péréquateur ainsi que la nature des relations entre autonomie et péréquation. Avant toute réflexion sur une éventuelle réforme, le législateur a tout intérêt à s'appuyer sur les fondements théoriques et positifs de la péréquation et ainsi rapprocher sa conception, des idées dégagées par le courant de l'égalité du domaine de choix ou de réorienter la péréquation française vers les théories rawlsiennes sur lesquelles le modèle germanique s'appuie. La première hypothèse nous paraît préférable. L'équilibre entre l'autonomie et l'égalité qu'elle inspire permet un degré élevé de responsabilisation des élus, la préservation de l'autonomie de recettes et l'optimisation des ressources fiscales.

L'utilisation des principes de solidarité et d'égalité réelle est favorable au développement et à l'aménagement homogène du territoire national. Les effets péréquateurs sont réels. Ils contribuent à l'amélioration de la proportionnalité des offres des services publics locaux à l'effort fiscal. Les communes sont confrontées à des inégalités particulièrement néfastes. Ni les récentes réformes fiscales, ni le fait intercommunal, ni la multiplication des dispositifs de péréquation et de leurs formes n'enrayent les conséquences de ces inégalités, dont l'exode rural reflète l'ampleur.

En revanche, les péréquations nationales sont en mesure de réguler correctement les inégalités régionales et départementales, bien que l'évolution de ces dernières soit plus préoccupante. D'une péréquation exclusivement horizontale et financière en passant par une péréquation exclusivement verticale, le législateur a fait le choix, depuis la loi de finances pour 2010, d'un double dispositif pour réduire les inégalités régionales (fonds de la CVAE et DGF). Ce choix est identique pour les communes (fonds national de péréquation des recettes fiscales et DGF) et les départements (fonds de la CVAE et DGF), qui à l'inverse des régions, bénéficient pour la première fois d'une péréquation horizontale nationale. Si la perte d'autonomie fiscale impliquée par les nouvelles péréquations horizontales ne peut nous satisfaire pleinement, la combinaison des deux principales formes de péréquation peut se révéler efficace.

Mais le cadre péréquateur ne se limite pas à ces dispositifs. Il existe un saupoudrage étatique croissant, et à notre sens inutile, qui peut être évité par le renforcement, si besoin est, des dispositifs cités ci-avant. Nous n'ignorons pas l'intérêt de mettre en œuvre d'autres péréquations, que ce soit pour prendre en compte les particularismes locaux et ainsi

solliciter la participation des pouvoirs locaux à la politique péréquatrice de leur propre territoire, ou pour favoriser le développement d'un territoire plus vaste, à l'échelle européenne et en cohérence avec l'évolution des pouvoirs des institutions européennes. Ce faisant, il est capital de veiller à la complémentarité des dispositifs, à leur simplicité et à l'influence de ceux-ci sur l'autonomie locale. En ce sens, l'existence d'une ou de deux péréquations nationales, d'une péréquation régionale européenne et d'une péréquation intercommunale à l'échelle du département ou du groupement de communes est suffisante pour assurer la pleine efficacité de la péréquation.

BIBLIOGRAPHIE

I – OUVRAGES GENERAUX

- BOUVIER Michel, *Les finances locales*, 13e éd., Paris, Collection Systèmes, LGDJ, 2008, 262 p.
- BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine et LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques*, 10e éd., Paris, LGDJ, 2010, 1030 p.
- CHAMINADE André, *Pratique des institutions locales*, 2^e éd., Paris, Collection Collectivités territoriales, Litec, 2005, 340 p.
- FAURE Bertrand, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Collection Précis Dalloz, Dalloz, 2009, 701 p.
- FAVOREU Louis (sous la direction de), *Droit constitutionnel*, 12^e éd., Paris, Collection Droit public, Dalloz, 1069 p.
- HOFFMANN-MARTINOT Vincent, *Finances et pouvoir local : l'expérience allemande*, Paris, PUF, 1987, 223 p.
- PHILIP Loïc, *Droit fiscal constitutionnel*, Paris, Collection Finances publiques, Economica, 1990, 200 p.
- PHILIP Loïc, *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Paris, Collection Poche finances publiques, Economica, 1995, 112 p.
- LEROY-BEAULIEU Paul, *Traité de la science des finances*, 2 tomes, Paris, Guillaumin et Cie, 1877, 607 p.
- MOUZET Pierre, *L'essentiel des finances locales*, 6e éd., Paris, Collection Mémentos LMD, Gualino, 2011, 125 p.
- MUZELLEC Raymond, *Finances locales*, 5^e éd., Paris, Collection Mémentos Dalloz, Dalloz, 2005, 206 p.
- MUZELLEC Raymond, *Finances publiques*, 15^e éd., Paris, Sirey, Dalloz, 2009, 697 p.
- TROPER Michel, *Droit constitutionnel*, 31^e éd., Paris, Collection Manuel, LGDJ-Lextenso, 2009, 914 p.

II – OUVRAGES SPECIALISES ET THESES

- BLANC Jacques, *Les péréquations dans les finances locales*, Paris, Collection Systèmes, LGDJ, 1996, 135 p.
- BLANC Jacques, BOURDIN Joël et PAUL Henri, *Les finances régionales*, Paris, Mémentos du maire, Economica, 1994, 150 p.
- BLANC Jacques et MARZIALS Alain, *Les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales*, Paris, Collection Systèmes, LGDJ, 1993, 152 p.
- BORGETTO Michel, *La notion de fraternité en droit public français : la passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Thèse de doct. : droit public, Université Paris II, 1992, 866 p.
- CAPORAL Stéphane, *L'affirmation du principe d'égalité dans le droit public de la révolution française (1789-1799)*, Thèse de doct. : droit public, Université Aix-Marseille III, 1995, 339 p.
- DELPECH Henry, *Le problème des rapports financiers entre l'Empire, les Pays et les communes : Der Finanzausgleich*, Thèse doct. : droit, Université Strasbourg, Libr. du Recueil Sirey, 1933, 505 p.
- DE MONTALIVET Pierre, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Thèse de doct. : droit public, Université Panthéon-Assas Paris, 2004, 695 p.
- DWORKIN Ronald, *The theory and practice of equality*, London, Harvard University Press, 2000, 511 p.
- EOG Jean-Claude, *La péréquation financière et fiscale effectuée au profit des collectivités locales françaises : un facteur de renforcement de l'autonomie financière locale et de dynamisation de l'aménagement du territoire*, Thèse doct. : droit public : Université Reims, 1998, 415 p.
- FLEURBAEY Marc, *Théories économiques de la justice*, Paris, Collection Economie et statistiques avancées, Economica, 1996, 250 p.
- FOULETIER Marjolaine, *Recherches sur l'équité en droit public français*, Thèse de doct. : droit public, Université Poitiers, 1999, 445 p.

- GUENGANT Alain, *Équité territoriale et inégalités : le rôle de la DGF dans la réduction des inégalités financières entre communes*, Paris, LITEC, 1983, 228 p.

- GUIHÉRY Laurent, *Fédéralisme fiscal et redistribution : fondements et enseignements du fédéralisme allemand*, Thèse doct. : sciences économiques, Université Lumière Lyon II, 1997, 464 p.

- HOMONT-LAPLANCHE Sylvie, *Les systèmes de péréquation entre les collectivités locales*, Thèse de doct. : droit public, Université Paris X, 1996, 423 p.

- MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Thèse de doct. : droit public, Université Aix-Marseille III, 1996, 478 p.

- MIGNOLET Michel, *Le fédéralisme fiscal Leçons de la théorie économique et expérience de quatre Etats fédéraux*, Bruxelles, De Boeck, 2005, 410 p.

- PIGOU Arthur Cecil, *Wealth and Welfare*, London, Macmillan, 1912, 493 p.

- PIGOU Arthur Cecil, *The Economics of Welfare*, 4th ed., London, Macmillan, 1962, 876 p.

- RAWLS John, *Théorie de la justice*, traduit de l'américain par Catherine Audard, Nouvelle éd., Paris, Points, 2009, 665 p.

- RAYMOND Patrice, *Solidarité et finances locales*, Thèse doct. : droit public : Université de Paris II, 1996, 612 p.

- ROEMER John E., *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, 2000, 128 p.

- SCHNAPPER Dominique, *La démocratie providentielle : essai sur l'égalité contemporaine*, Paris, Gallimard, 2002, 325 p.

- SCHNERB Robert, *La péréquation fiscale de l'Assemblée constituante (1790-1791)*, Clermont-Ferrand, Imprimerie générale de Bussac, 1936, 115 p.

- SEN Amartya, *Éthique et économie : et autres essais*, traduit de l'anglais par Sophie Marnat, 4^e éd., Paris, Collection Quadrige, PUF, 1993, 364 p.

- WALZER Michel, *Sphères de justice : une défense du pluralisme et de l'égalité*, traduit de l'américain par Pascal Engel, Paris, Collection La couleur des idées, Seuil, 1997, 475 p.

III - COLLOQUES

- BEGUIN Jean-Claude, CHARLOT Patrick, LAIDIE Yan, *Actes du colloque : « La solidarité en droit public »*, Université de Franche-Comté, 21-22 avril 1999, Paris, L'Harmattan, 2005, 350 p.
- BELTRAME Pierre, « Le devoir de solidarité en droit fiscal français », *Journées européennes de la loi constitutionnelle du droit fiscal - Cinquième édition*, Faculté d'Economie de Bergame, 14-15 novembre 2003, Milan, A. Giuffrè, Editore, 2005, 12 p.
- BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, PERRIN René (dir.), *Actes du colloque : Solidarités locales, les chartes intercommunales de développement et d'aménagement*, Université de Tours, 1^{er} février 1985, Paris, Collection Décentralisation et développement local, LGDJ, 1986, 222 p.
- CAUDAL Sylvie et ROBBE François (dir.), *Actes du colloque : « Les relations entre collectivités territoriales »*, Université Jean Moulin Lyon III, 28 janvier 2005, Paris, L'Harmattan, 2005, 223 p.
- COMMISSION SUR LE DESEQUILIBRE FISCAL, *Recueil des textes soumis au Symposium international sur le déséquilibre fiscal*, Rapport : « Annexe 3 », Québec, 13-14 septembre 2001, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2002, 317 p.
- DELFAU Gérard (org.), « Pour une réelle péréquation des richesses entre collectivités », *Actes du colloque organisé par Gérard Delfau, sénateur de l'Hérault avec la participation de Mairie-conseils (Caisse des Dépôts et Consignations) et de l'Institut de la Décentralisation*, Sénat, 4 décembre 2007, Paris, 2009, 41 p.
- GILBERT Guy (dir.), « La péréquation financière entre les collectivités locales », *Actes du colloque international « A la recherche de la péréquation »*, Limoges, 12-13 octobre 1995, Paris, PUF, 1996, 247 p.
- GUENGANT Alain, « Égalité des collectivités territoriales et péréquation », *Actes du XIe colloque de l'ASRDLF : « Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen : Les politiques régionales à l'épreuve des faits »*, Bruxelles, Association de science régionale de Langue Française, 1 - 3 septembre 2004, 16 p.
- RAYMOND Patrice, « La nécessaire péréquation », *Actes du colloque : « Egalité et services publics territoriaux »*, Angers, 14-15 octobre 2004, Paris, Collection Décentralisation et développement local, LGDJ, p. 110 à 127

IV – RAPPORTS ET ETUDES

- Comité des finances locales, *Rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales*, Jean-Pierre Fourcade (prés.), Paris, La documentation française, 2004, 70 p.
- Comité des Ministres aux Etats membres, *Recommandation n° R (91) 4 sur la péréquation des ressources des collectivités locales*, Conseil de l'Europe, 22 mars 1991
- Comité directeur sur la démocratie locale et régionale, « *Les finances locales en Europe* », Communes et régions d'Europe, n° 61, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1997, 91 p.
- Comité directeur sur la démocratie locale et régionale, « *Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations* », Communes et régions d'Europe, n° 65, Conseil de l'Europe, 1998, 120 p.
- Commissariat général du plan, *Décentralisation : l'âge de raison, Groupe « Décentralisation, bilan et perspectives »*, Pierre-Etienne Bisch (prés.), Paris, La documentation française - Le Moniteur, 1993, 143 p.
- Commissariat général du Plan, *Évaluation des effets péréquateurs des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales*, Guy Gilbert et Alain Guengant, Paris, Commissariat général du Plan, 2004, 124 p.
- Commission des Affaires économiques et du Plan, Délégation du Sénat pour l'aménagement et le développement durable du territoire et Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 342 sur la péréquation en faveur des régions : vers une nouvelle égalité territoriale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, 70 p.
- Commission de réforme de la taxe professionnelle, *Rapport au Premier Ministre*, Olivier Fouquet (prés.), Paris, La documentation française, 2004, 111 p.
- Commission des finances, de l'économie générale et du plan, *Rapport n° 1511 sur le projet de loi de finances rectificative pour 2009*, Gilles Carrez, Paris, Assemblée nationale, 2009, 154 p.
- Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport n° 1967 sur le projet de loi de finances pour 2010*, Tome I, Gilles Carrez, Paris, Assemblée nationale, 2009, 145 p.

- Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport n° 1859 relatif aux relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales*, Jean-Pierre Balligand et Marc Laffineur, Paris, Assemblée nationale, 2009, 96 p.

- Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Avis n° 325 sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Michel Mercier, Paris, Sénat, 2003-2004, 73 p.

- Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 212 à la suite d'une mission effectuée en Nouvelle-Calédonie du 2 au 16 septembre 1996*, Roland du Luart, Paris, Sénat, 1996-1997, 35 p.

- Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 87 sur le projet de loi de finances pour 2002*, Tome I, Philippe Marini, Paris, Sénat, 2001-2002, 218 p.

- Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation et Délégation du Sénat pour la planification, *Rapport d'information n° 343 sur les réformes fiscales intervenues dans les pays européens au cours des années 1990*, Philippe Marini et Joël Bourdin, Paris, Sénat, 2002-2003, 445 p.

- Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 40 sur la péréquation interdépartementale*, Christian Poncelet et Claude Belot, Paris, Sénat, 2003-2004, 148 p.

- Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 59 sur la proposition de loi d'orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et la justice fiscale*, Michel Mercier, Paris, Sénat, 2007-2008, 56 p.

- Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 556 sur le bilan de la péréquation régionale*, Pierre Jarlier, Paris, Sénat, 2008-2009, 151 p.

- Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport d'information n° 579 sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle*, Jean Arthuis, Paris, Sénat, 2008-2009, 88 p.

- Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Etude comparative de l'application du principe d'autonomie fiscale et financière en Europe, Public Evaluation System et l'Institut Thomas More pour la Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des Collectivités Locales*, Paris, Sénat, 2008-2009, 24 p.

- Commission des finances, *Rapport général n° 101 sur le projet de loi de finances pour 2010*, Tome II, Fascicule 1, « Les conditions générales de l'équilibre financier », Volume 2, « Rapport (suppression de la taxe professionnelle et dispositions relatives aux collectivités territoriales, examen des articles 2 à 3 et 13 à 20) », Philippe Marini, Paris, Sénat, 2009-2010, 329 p.

- Commission des finances, *Rapport général n° 111 sur le projet de loi de finances pour 2011*, Tome III « Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales », Volume 2, « Examen des articles », Philippe Marini, Paris, Sénat, 2009-2011, 309 p.

- Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, *Rapport n° 1674 sur le projet de loi organique (n° 1638) pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Guy Geoffroy, Paris, Assemblée nationale, 2004, 26 p.

- Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, *Rapport d'information n° 239 : Groupe de travail sur la décentralisation*, Paris, Sénat, 1996-1997, 45 p.

- Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, *Rapport d'information n° 33, sur la proposition de loi constitutionnelle de MM. Christian PONCELET, Jean-Paul DELEVOYE, Jean-Pierre FOURCADE, Jean PUECH et Jean-Pierre RAFFARIN relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières*, Patrice GÉLARD, Paris, Sénat, 2000-2001, 47 p.

- Commission des Lois constitutionnelles, de législation, de suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, *Rapport d'information n° 324 sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Daniel Hoeffel, Paris, Sénat, 2003-2004, 68 p.

- Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, *Avis n° 106 sur le projet de loi de finances pour 2010, Tome IX, « Relations avec les collectivités territoriales »*, Bernard Saugey, Paris, Sénat, 2009-2010, 57 p.

- Conseil économique et social, *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales*, Jean-Pierre Brunel (rap.), Paris, Direction des Journaux officiels, 2001, 226 p.

- Conseil régional Île-de-France, *Rapport de la Commission : Scenarii pour la métropole Paris - Île-de-France demain*, Jean-Paul Planchou (prés.), Conseil régional Île-de-France, avril 2008, 65 p.

- Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, *Rapport d'information n° 252 : Actes du colloque « La décentralisation : un nouvel élan pour l'aménagement du territoire »*, Jean François-Poncet, Paris, Sénat, 2003-2004, 74 p.

- Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *Rapport d'information n° 309 sur la péréquation*, Jacques Mézard et Rémy Pointreureau, Paris, Sénat, 2010, 53 p.

- Direction de l'aménagement du territoire et de l'action régionale, *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, Gérard Marcou, Hans Kistenmacher et Hans-Günther Clev (réd.), Paris, La documentation française, 1994, 290 p.

- Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques, *Définir les inégalités : des principes de justice à leur représentation sociale*, Christine Daniel et Christine Le Clainche, Paris, Collection MIRE, Ministère de l'emploi et de la solidarité, 1999, 188 p.

- Direction générale des collectivités locales, *Indicateurs de performance de la péréquation entre collectivités territoriales : actualisation 2002-2006*, Guy Gilbert et Alain Guengant, Paris, Ministère de l'Intérieur, 2008, 21 p.

- Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres 2010*, Paris, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, avril 2010, 148 p.

- Groupe Villes et finances locales, *En taxe professionnelle unique, la péréquation ne se limite pas à la DSC*, Alain Guengant, Paris, Institut des villes, 2003, 11 p.

- Groupe Villes et finances locales, *La péréquation financière entre les collectivités territoriales : les fondements*, Alain Guengant, Paris, Institut des villes, 13 p.

- Groupe Villes et Finances locales, *La péréquation financière entre collectivités territoriales en quête de références pertinentes*, Jean-Michel Uhaldeborde, Paris, Institut des villes, 2003, 8 p.

- Groupe Villes et Finances locales, *La solidarité ne se réduit pas à la péréquation*, Jean-Michel Uhaldeborde, Paris, Institut des villes, 2003, 5 p.

- Groupe Villes et Finances locales, *Réflexions sur les indicateurs de péréquation*, Victor Chomentowski, Paris, Institut des villes, 2003, 10 p.

- Mission commune des lois, *Rapport d'information n° 175 sur le projet de loi constitutionnelle adopté par l'Assemblée nationale, modifiant le Titre XV de la Constitution*, Patrice Gélard, Paris, Sénat, 2007-2008, 68 p.

- Mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, *Rapport d'information n° 447*, 2 Tomes, Michel Mercier, Paris, Sénat, 1999-2000, 891 p.

- Mission d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain, *Rapport d'information n° 343 : Refaire la France, les propositions de la Mission d'information sur l'aménagement du territoire*, Jean François-Poncet (prés.), Paris, Sénat, 1993-1994, 470 p.

- Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, *Rapport d'information n° 264 présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale*, Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, Paris, Sénat, 2008-2009, 149 p.

- Observatoire de la décentralisation, *Rapport d'information n° 316 sur la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI)*, Michel Mercier, Paris, Sénat, 2004-2005, 47 p.

- Observatoire de la décentralisation, *Compte rendu de la conférence-débat de l'Observatoire de la Décentralisation*, Palais du Luxembourg - Paris, 1^{er} février 2007, Sénat, 2006-2007, 48 p.

- Observatoire de la décentralisation, *Rapport d'information n° 262 sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris*, Philippe Dallier, Paris, Sénat, 2007-2008, 255 p.

- Observatoire des finances locales, *Les finances locales en 2010 - Etat des lieux*, André Laignel (prés.) et Charles Guené (rap.), Observatoire des finances locales, Paris, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, 2010, 148 p.

V - ARTICLES, NOTES, CHRONIQUES

- ANASTOPOULOS Jean, « Finances publiques et fédéralisme », *Revue française de finances publiques*, n° 20, Paris, 1987, p. 1 à 12
- ARNOLD Rainer, « Les développements majeurs en droit allemand en 1999 : législation et jurisprudence constitutionnelle », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 52, n°1, Société de Législation Comparée, Paris, 2000, p. 213 à 227
- BARBE Vanessa, « La péréquation, principe constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 81, 2010/1, p. 3 à 19
- BLANC Emmanuel, « Espaces ruraux et solidarités financières intercommunales », *Revue française de finances publiques*, n° 34, Paris, LGDJ, 1991, p. 91 à 108
- BLANC Jacques, « Un modèle latin méridional d'autonomie fiscal des collectivités locales », *Revue française de finances publiques*, n° 81, « Vingt ans de finances locales : enjeux pour l'avenir », Paris, 2003, p. 43 à 72
- BLÖCHLIGER Hanjörg, CHARBIT Claire, « Péréquation financière », *Revue économique de l'OCDE*, n° 44, 2008/1, p. 283 à 309
- BOUVIER Michel, « Autonomie fiscale locale et libre administration des collectivités locales », *Revue française de finances publiques*, n° 81, « Vingt ans de finances locales : enjeux pour l'avenir », Paris, 2003, p. 27 à 42
- BOUVIER Michel, « Repenser la solidarité financière entre collectivités locales : les nouveaux enjeux de la péréquation en France », *Revue française d'administration publique*, n° 121-122, 2007, p. 75 à 78
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL, « Commentaire de la décision n° 2008-574 DC du 29 décembre 2008 », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, Cahier n° 26, Conseil constitutionnel, 2009, 5 p.
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL, « Commentaire de la décision n° 2009-599 DC – 29 décembre 2009 », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Cahier n° 28, Conseil constitutionnel, 2010, 17 p.
- FAURE Bertrand, « Les objectifs de valeur constitutionnel : une nouvelle catégorie juridique ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 21, 1995, p. 47 à 77

- FLAHAUT Isabelle (dir.), « Conseil constitutionnel et QPC : une révolution ? », *Regards sur l'actualité*, n° 368, La documentation française, février 2011, p. 8 à 58

- FOURCADE Jean-Pierre, « Quelle réforme des finances locales », *Revue française de finances publiques*, n° 81, « Vingt ans de finances locales : enjeux pour l'avenir », Paris, 2003, p. 21 à 26

- GALLAND Jean-Marc, « L'autonomie financière des collectivités locales : l'arlésienne du XXI^e siècle ? », *Revue française de finances publiques*, n° 81, « Vingt ans de finances locales : enjeux pour l'avenir », Paris, 2003, p. 73 à 75

- GILBERT Guy et GUENGANT Alain, « Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'Etat aux communes », *Économie et statistique*, n° 373, 2004, p. 81 à 108

- GUENGANT Alain, « Équité, efficacité et égalisation fiscale territoriale », *Revue économique*, vol. 44, n°4, 1993, p. 835 à 848

- GUENGANT Alain, « Le potentiel fiscal mesure-t-il correctement la richesse fiscales des communes ? », in *Annuaire des collectivités locales*, vol. 11, Paris, G. Gilbert (éd.), LITEC, 1991, p. 5 à 21

- GUENGANT Alain, « Le pouvoir redistributif de la dotation globale de fonctionnement », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, 1985, p. 31 à 71

- GUENGANT Alain, « Les effets redistributifs intercommunaux de la taxe professionnelle unique : l'exemple du district de Rennes », *Cahiers économiques de Bretagne*, n° 1, 2002, p. 19 à 32

- GUIHERY Laurent, « Finances publiques locales en Allemagne : quel arbitrage entre autonomie locale et solidarité nationale ? », *Villes et réformes des finances locales*, Institut des Villes, Paris, La Documentation Française, 2003, p. 163 à 177

- HERTZOG Robert, « A propos de la péréquation dans les finances locales », *Revue française de finances publiques*, n° 34, Paris, LGDJ, 1991, p. 57 à 78

- HERTZOG Robert, « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *Actualité juridique droit administratif*, n°11/2003, 2003, p. 548 à 558

- HERTZOG Robert, « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », *Actualité juridique droit administratif*, 2004 (36), p. 2003 à 2012

- JACQUET Nicolas (dir.), « Péréquation et aménagement du territoire », *Territoires 2020*, n° 10, Paris, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, juillet 2004, 51 p.

- JEGOUZO Yves, « La recherche d'une meilleure solidarité financière entre les communes », *Revue française d'administration publique*, n° 58, avril-juin 1991, p. 322 à 326

- LE CLAINCHE Christine, « Talents, responsabilité, justice sociale : les apports des courants post-welfaristes », *Economies et Sociétés*, vol. 33, 1999, p. 77 à 100

- LUCHAIRE François, « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : les objectifs de valeur constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 64, 2005/4, p. 675 à 684

- MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, « Le principe d'égalité entre collectivités locales », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002, p. 147 à 151

- OBSERVATOIRE DE LA DECENTRALISATION, « Charte européenne de l'autonomie locale, Une nouvelle chance pour la décentralisation à la française », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, Cahier détaché n° 2-9, n° 9/1875, 26 février 2007, p. 220 à 248

- PHILIP Loïc, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, 1991, p. 497 à 501

- PHILIP Loïc, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002, p. 152 à 159

- RAYMOND Patrice, « L'autonomie financière des collectivités locales et le Conseil constitutionnel », *Revue française de finances publiques*, n° 81, « Vingt ans de finances locales : enjeux pour l'avenir », Paris, 2003, p. 43 à 72

- VALLEE Laurent, « Les décisions du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2010 et la troisième loi de finances rectificative pour 2009 », *Revue de Droit Fiscal*, 2010 (4), p. 34 à 40

VI – ARTICLES ELECTRONIQUES

- DESJARDINS Pierre-Marcel et GUIHERY Laurent, « Fédéralisme fiscal et comparé au Canada et en Allemagne : quels enseignements et quelles convergences ? », Association de science régionale de Langue Française, *Xème Colloque : Convergence et disparités régionale au sein de l'espace européen : les politiques régionales à l'épreuve des faits*, Bruxelles, 1-3 septembre 2004, 22 p.

Disponible sur http://www.ulb.ac.be/soco/asrdlf/documents/Desjardins_Guihery.pdf (page consultée le 20 mars 2008)

- GUIHERY Laurent, « Fédéralisme fiscal en Allemagne : quelle réforme de la péréquation financière allemande ? », *Economie Publique*, n°8-2001/2, 38 p.

Disponible sur : <http://economiepublique.revues.org/document652.html> (page consulté le 14 décembre 2009)

- LESEUR Alexia, *Les théories de la justice redistributive*, Cahier n° 2005-009, Ecole polytechnique, 2005, 37 p.

Disponible sur : <http://ceco.polytechnique.fr/fichiers/ceco/publications/pdf/2005-04-25-293.pdf> (page consultée le 20 novembre 2007)

- PILONE Caroline, *L'autonomie financière des collectivités locales et le juge constitutionnel*, 22 p.

Disponible sur <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes6/PILONE.pdf> (page consultée le 27 avril 2010)

- SPAHN Paul Bernd, *Le maintien de l'équilibre fiscal dans une fédération : L'Allemagne*, Francfort, août 2001, 21 p.

Disponible sur : <http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/fr/pdf/spahn.pdf> (page consultée le 19 novembre 2010)

TABLE DES MATIERES

RESUME ET MOTS-CLES – ABSTRACT AND KEYWORDS.....	9
SOMMAIRE.....	11
LISTE DES ABREVIATIONS.....	13
INTRODUCTION	17
PARTIE I. L’ASSISE SOLIDE DE LA PEREQUATION DANS LES FINANCES LOCALES	49
TITRE I. DES FONDEMENTS DE LA PEREQUATION A SA CONSTITUTIONNALISATION	51
Chapitre I. Les fondements théoriques et positifs du droit à la péréquation	53
Section I. Les théories post-welfaristes et les péréquations allemandes et françaises	55
§ 1. L’égalité des ressources appliquée à la péréquation « stricto sensu ».....	60
A. La théorie de John Rawls : fondement du système péréquateur allemand.....	60
B. L’émergence de la théorie de Ronald Dworkin dans la péréquation allemande	62
§ 2. L’égalité du domaine de choix adaptée à la péréquation française.....	64
A. La théorie de l’égalité des <i>capabilities</i> selon sen.....	65
B. La théorie de l’égalité des opportunités selon roemer	67
Section II. Les principes de solidarité et d’égalité : fondement positif de la péréquation.....	69
§ 1. La péréquation : expression de la solidarité.....	69
A. La péréquation et le principe de solidarité nationale.....	69
1. Le fondement de la solidarité préférée à celui de la fraternité	70
2. Le principe de solidarité nationale favorable à l’essor de la péréquation	73
B. La péréquation et la notion de solidarité	80
1. La péréquation et les modes de solidarité	80
2. Les formes de péréquation et les formes de solidarité	82
§ 2. L’évolution du principe d’égalité favorable à la péréquation	84
A. L’assouplissement classique du principe de l’égalité formelle	86
B. Les positions particulières du Conseil constitutionnel	87
1. Les positions rigoureuses du juge constitutionnel	88
2. Les positions souples du juge constitutionnel.....	89
Chapitre II. Le juge constitutionnel : précurseur et gardien du droit à la péréquation	93
Section I. La constitutionnalisation du droit à la péréquation : confirmation de la jurisprudence.....	95
§ 1. Un contrôle constitutionnel inchangé.....	95
A. Les trois points de vérification du juge constitutionnel	95
1. L’intérêt général et le rapport avec l’objet de la loi	97
2. Des critères « objectifs et rationnels »	98
B. La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 : la reconnaissance du droit à la péréquation.....	101
§ 2. Un droit à une péréquation entendue au sens strict pour l’ensemble des collectivités	102
A. Une péréquation entendue au sens strict... ..	102
B. ...pour toutes les collectivités	108
Section II. La péréquation : vers un objectif de valeur constitutionnelle.....	113
§ 1. Un droit confronté au pouvoir législatif.....	113
A. La compétence de principe du législateur	113
B. Une compétence réglementaire réduite	116
§ 2. Un droit à la péréquation à préciser	117

A. La question prioritaire de constitutionnalité : une avancée potentielle dans l'effectivité du droit à la péréquation.....	117
B. L'objectif de valeur constitutionnelle : une protection et une limitation juridique adaptée	125
TITRE II. LES EFFORTS LEGISLATIFS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA PEREQUATION.....	131
Chapitre I. La péréquation : une réponse, parfois insuffisante, aux conséquences des inégalités locales.....	133
Section I. La péréquation : un outil de développement homogène en faveur des collectivités et des citoyens-contribuables.....	136
§ 1. Des objectifs adaptés à l'ampleur des inégalités locales.....	136
A. Des inégalités difficilement quantifiables	136
B. Des objectifs péréquateurs variables selon l'ampleur des inégalités.....	139
§ 2. La volonté d'assurer aux individus un niveau d'imposition et un accès aux services publics similaires.....	142
A. Des niveaux d'imposition et des offres de services disparates	142
1. Des taux d'imposition disparates	143
2. Des inégalités réelles d'accès aux services publics locaux.....	145
B. L'opposition des objectifs de la doctrine et des pouvoirs publics.....	146
1. La conception de l'équité territoriale selon Alain Guengant : « proportionner l'offre des services publics à l'effort fiscal ».....	146
2. Les objectifs prônés par les pouvoirs publics : « des services de niveaux en général similaires pour des niveaux de fiscalité similaires »	147
Section II. La réforme de la fiscalité locale : une solution de fond aux inégalités territoriales	149
§ 1. L'impuissance de la péréquation à corriger durablement de trop fortes inégalités.....	149
A. Des inégalités régionales et départementales à portée de la péréquation.....	150
1. Des inégalités régionales modérées	150
a. Les faibles inégalités régionales avant péréquation	150
b. Des inégalités après péréquation fortement corrigées.....	153
2. Des inégalités départementales orientées à la hausse	154
a. Des inégalités avant péréquation croissantes	155
b. Des inégalités encore fortement corrigées	156
B. Des inégalités communales insurmontables.....	157
1. De trop fortes inégalités avant péréquation.....	158
2. L'impuissance de la péréquation face aux inégalités communales persistantes	159
§ 2. Une nouvelle répartition des ressources à partir de 2010.....	162
A. Un nouveau mécanisme de compensation	162
B. Le gel d'une situation inexacte.....	165
Chapitre II. Le rôle moteur des péréquations nationales.....	171
Section I. La dotation globale de fonctionnement : un instrument privilégié du législateur.....	173
§ 1. La lente évolution de la DGF vers un dispositif forfaitaire et péréquisiteur.....	174
A. Les DGF initiales	175
1. La DGF départementale.....	176
2. La DGF communale.....	177
B. Les DGF instaurées par les réformes de 1985 et 2004.....	179
1. La DGF des EPCI	179
2. La DGF régionale	180
§ 2. Un symbole de péréquation encourageant	180
A. Les DGF régionales et départementales : le passage d'une péréquation horizontale à une péréquation hybride.....	181
1. Des fonds de correction des déséquilibres régionaux à la dotation de péréquation régionale	181

2. Les péréquations départementales : un système hybride entre « contribution » horizontale et financement vertical.....	183
B. Les vocations péréquatrices des DGF communales et intercommunales.....	186
1. La sophistication de la péréquation de la DGF communale.....	186
2. La péréquation de la DGF des EPCI.....	190
Section II. Le développement d'une péréquation fiscale : un rapprochement vers le système allemand.....	192
§ 1. Le partage des impôts et les mécanismes d'égalisation des recettes fiscales : pilier du fédéralisme allemand.....	192
A. La péréquation primaire : socle du système redistributif.....	194
B. Les mécanismes d'égalisation des recettes fiscales.....	195
§ 2. La réforme fiscale des lois de finances pour 2010 et 2011.....	198
A. La réorientation vers une péréquation horizontale fiscale saisie à l'occasion de la réforme de la fiscalité.....	198
1. Une nouvelle fiscalité locale.....	200
2. La péréquation du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée réformée dès sa création.....	203
B. Les confirmations de l'attrait du législateur pour la péréquation horizontale.....	207
1. Le remplacement des FDPTP par un fonds national des recettes fiscales intercommunales et communales.....	207
a. La suppression progressive des FDPTP.....	207
b. La création du fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales.....	210
2. L'énième confirmation de l'attrait du législateur pour la péréquation horizontale avec la création du fonds de péréquation des DMTO et le maintien des autres fonds.....	212
PARTIE II. LES INSUFFISANCES DU SYSTEME PEREQUATEUR ET LES CARENCES DU DROIT A LA PEREQUATION.....	221
TITRE I. LA PEREQUATION : UN CARREFOUR JURIDIQUE SOURCE DE COMPLEXITE.....	223
Chapitre I. Le lien paradoxal entre autonomie et péréquation.....	225
Section I. La reconnaissance juridique de deux notions opposées.....	227
§ 1. La reconnaissance de la péréquation dans le sillage de l'autonomie financière.....	227
A. L'autonomie et la péréquation dans les grands textes et jurisprudences.....	229
1. La Charte européenne de l'autonomie locale.....	230
2. La jurisprudence constitutionnelle.....	231
3. La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003.....	233
B. La péréquation : un correctif au déploiement de l'autonomie financière.....	234
1. L'absence de la péréquation dans la loi organique du 29 juillet 2004.....	234
2. Une autonomie accordée indépendamment de l'objectif de limiter les inégalités.....	235
§ 2. Une opposition variable selon les formes de la péréquation.....	239
A. Les relations entre la péréquation fiscale et l'autonomie.....	240
B. Les relations entre la péréquation financière et l'autonomie.....	243
1. Les relations entre la péréquation financière horizontale et l'autonomie.....	243
2. Les relations entre la péréquation financière verticale et l'autonomie.....	245
Section II. Les souhaits de péréquer pour soutenir l'autonomie locale.....	247
§ 1. L'illusion de pallier les défaillances de l'autonomie fiscale.....	247
§ 2. L'illusion de conserver une autonomie de gestion.....	252
A. Le dynamisme des charges décentralisées : facteur d'accroissement des inégalités.....	252
B. Le recours systématique à de nouvelles péréquations.....	255
Chapitre II. L'incapacité législative à assurer un cadre péréquateur cohérent et stable.....	261

Section I. La complexification de la péréquation accompagnant la décentralisation.....	263
§ 1. Une constance confirmée par la dernière réforme fiscale.....	263
A. Une complexité reconnue rarement restreinte.....	263
B. Les réformes pour 2010 et 2011 : énième confirmation de la complexité péréquatrice.....	268
1. La superposition des nouvelles péréquations dans le cadre existant.....	268
2. L'accessibilité et l'intelligibilité de la péréquation devant le juge constitutionnel.....	270
§ 2. Un saupoudrage étatique croissant.....	272
A. Les péréquations verticales en faveur des départements [hors DGF].....	272
1. La DGE départementale.....	272
2. Le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion	273
3. Le fonds de concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie	273
B. Les péréquations verticales en faveur des communes [hors DGF]	274
1. La fusion des DGE et DDR au sein de la DETR	275
a. Le fonctionnement des anciennes DGE communale et DDR	275
b. La création de la dotation d'équipement des territoires ruraux.....	276
2. La dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux	277
3. La dotation de développement urbain	278
Section II. L'effet positif du rééquilibrage des corrections des inégalités de ressources et des charges nuancés par l'enchevêtrement des critères péréquateurs	279
§ 1. L'évolution des outils législatifs en matière de correction des ressources.....	279
A. La correction classique des inégalités de ressources.....	279
1. Une correction historique des inégalités de ressources.....	280
2. La longue absence de potentiel de ressources de référence	281
a. Le potentiel fiscal.....	281
b. Le potentiel financier	283
B. Le nouveau procédé du législateur : la correction des ressources par l'incitation	285
1. La notion d'effort fiscal	286
2. La notion de coefficient de l'intégration fiscale	288
§ 2. La correction des inégalités de « ressources disponibles » au sein de nouveaux processus de redistribution.....	289
A. La correction des inégalités de charges.....	289
1. De la prise de conscience législative à l'instauration de péréquations dites <i>Ressourcenausgleich</i> et <i>Lastenausgleich</i>	289
2. Le développement du processus « identification-sélection-répartition ».....	293
B. La confusion régnant autour des critères de charges.....	296
1. Les critères liés à la situation financière et sociale de la population.....	296
2. Les critères liés à la physionomie de la population et du territoire.....	298
TITRE II. UNE EVOLUTION PEREQUATRICE A ENCADRER.....	303
Chapitre I. L'extension des péréquations à l'ensemble des échelons administratifs	305
Section I. Au-delà de la puissance législative : des autorités décisionnelles diverses	307
§ 1. Le pouvoir réglementaire local	307
A. Le transfert des pouvoirs en matière de péréquations « imposées » : du conseil général au conseil communautaire.....	308
B. Les pouvoirs concédés en matière de péréquation « facultative »	309
§ 2. Les autres institutions intervenant en matière de péréquation	310
A. Les institutions nationales	310
B. Les institutions européennes	311
Section II. La multiplication des péréquations et instruments généraux d'interventions aux effets péréquateurs.....	313
§ 1. De la péréquation européenne à la péréquation intercommunale.....	313
A. La péréquation européenne	313
1. Les fonds européens : des péréquations à part entière	314

2. Les cinq fonds de péréquation européens	316
a. Les fonds structurels européens	316
b. Les trois autres fonds de la politique régionale européenne	318
B. La péréquation intercommunale	319
§ 2. Des fonds spécifiques aux procédures de cofinancement	321
A. Les fonds de péréquation spécifiques	321
1. Les fonds de péréquation franciliens	322
a. Le fonds de péréquation des recettes fiscales communales et intercommunales de la région Île-de-France	322
b. Le fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	324
2. Les fonds de péréquation de l'Outre-mer	325
B. Les instruments généraux d'intervention aux effets péréquateurs	331
Chapitre II. Un droit respectueux de l'autonomie financière et fiscale à construire	335
Section I. La jurisprudence constitutionnelle favorable à l'extension de la péréquation	338
§ 1. Le choix de l'autonomie financière au détriment de l'autonomie fiscale	338
A. L'érosion fiscale française contraire à la position des institutions européennes	338
1. L'érosion d'une autonomie fiscale favorable à la réduction des inégalités territoriales	339
2. La position européenne sur l'autonomie fiscale locale	343
B. L'absence de garanties constitutionnelles concernant l'autonomie fiscale	344
1. Les tentatives d'imposer le principe de l'autonomie fiscale	345
2. Le refus du principe de l'autonomie fiscale	348
§ 2. Le contrôle incomplet du juge constitutionnel	355
A. La confirmation d'une jurisprudence défavorable à l'autonomie financière	356
1. La conformité constitutionnelle de la péréquation horizontale	356
2. La conformité constitutionnelle de la péréquation verticale	358
3. La conformité constitutionnelle de la péréquation « hybride »	359
B. Une protection de l'autonomie financière à travers de simples allusions	361
1. L'allusion du juge constitutionnel à la limitation des contributions locales	361
2. L'allusion du juge constitutionnel aux collectivités concernées par de multiples péréquations	364
Section II. La corrélation entre la péréquation et le ratio d'autonomie financière	369
§ 1. L'influence de la péréquation sur le ratio d'autonomie	369
A. La notion de ressources propres et la péréquation fiscale	370
B. La notion de ressources totales et la péréquation financière	371
1. L'influence de la péréquation financière verticale sur le ratio d'autonomie	372
2. L'influence de la péréquation financière horizontale sur le ratio d'autonomie	375
§ 2. L'influence du ratio d'autonomie sur la politique péréquatrice	375
A. Un seuil financier peu protecteur	376
1. Un seuil de référence faible et impacté par la gestion locale	376
2. Un seuil d'autonomie déjà fragilisé	380
B. Le législateur : maître de ses choix dans l'évolution de la péréquation	383
1. Le long délai prévu pour le rétablissement du ratio d'autonomie	383
2. La liberté du législateur dans l'édiction des mesures correctrices	384
CONCLUSION GENERALE	389
BIBLIOGRAPHIE	393
TABLE DES MATIERES	407