

Quelles perspectives pour la péréquation en France après la suppression de la taxe professionnelle ?

Étude comparative des mécanismes de péréquation dans 11 pays de l'OCDE

Rapport présenté à la Commission des Finances du Sénat

Mardi 22 juin 2010

Sommaire

Table des figures	3
Synthèse - Les cinq idées clés du rapport	4
Avant-propos	5
Introduction	6
Sélection des pays de l'étude.....	7
Une définition plurielle de la péréquation	10
Partie I Les disparités démographiques et de richesse au fondement de la péréquation	14
Un maillage régional à géométrie variable	16
Emission communale ou préférence collective pour le local ?	18
La mesure de la richesse : un PIB en trompe-l'oeil	22
Des collectivités devenues incontournables pour délivrer un nombre croissant de services publics	25
Fiscalité ou dotations : comment pérenniser les recettes des collectivités ?	31
Partie II De la compensation à la péréquation : la construction de mécanismes correcteurs des inégalités	35
Des critères de ressources et de charges étroitement liés.....	39
Péréquation verticale ou horizontale : le mélange des outils plus que des moyens	42
La réforme de la péréquation : l'acceptabilité politique du projet	44
Partie III Nouvelle contribution économique territoriale, réforme des collectivités : quelle péréquation entre les territoires ?	46
Le financement des collectivités peut-il comporter une norme de dépenses ?	48
Les fonds de péréquation doivent-ils être ciblés sur quelques compétences ?	51
La péréquation garantit-elle un égal accès aux services publics ?	53
La stabilisation des ressources des collectivités passe-t-elle par la péréquation ?.....	53
Comment mettre en oeuvre une péréquation sans clivages ?	54
Conclusion	57
Annexes	60

Les graphiques insérés dans le corps du texte se trouvent également en annexe VI, présentés en pleine page afin d'en faciliter la lecture.

Table des figures

Figure 1 : Critères de sélection.....	8
Figure 2 : Populations et densités régionales.....	16
Figure 3 : Taille de la population des échelons supérieurs de collectivité.....	17
Figure 4 : Emettement communal.....	18
Figure 5 : Classification des communes selon leur population.....	19
Figure 6 : Part de la population selon typologie des collectivités, 2005.....	20
Figure 7 : Evolution de la composition de la population nationale, de 1995 à 2005.....	21
Figure 8 : PIB par habitant en pourcentage du PIB national par habitant, échelle TL3, 2005.....	22
Figure 9 : PIB par habitant en pourcentage du PIB national par habitant, échelle TL2 et TL3, 2005.....	23
Figure 10 : Dispersion du PIB minimum au maximum, échelles TL2 et TL3.....	24
Figure 11 : Evolution du poids du secteur public local et fédéré.....	25
Figure 12 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, Union européenne à 27.....	26
Figure 13 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, 2008 (enseignement, santé, social).....	27
Figure 14 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, 2008 (logement, environnement).....	28
Figure 15 : Ventilation des dépenses des collectivités locales en 2008.....	29
Figure 16 : Ventilation des dépenses des entités fédérées en 2008.....	30
Figure 17 : Les recettes des collectivités locales.....	31
Figure 18 : et des entités fédérées en 2008.....	32
Figure 19 : Composition des recettes fiscales des collectivités locales et fédérées, 2008.....	33
Figure 20 : Liste des critères décisifs pour la mise en œuvre d'une péréquation.....	36
Figure 21 : Les coefficients de pondération de la population en comparaison.....	40
Figure 22 : Evolution des dépenses de 2001 à 2008 et niveau du déficit pour 2008.....	48
Figure 23 : Les indicateurs de service retenus au Japon.....	52
Figure 24 : Les indicateurs de service retenus au Pays-Bas.....	52
Figure 25 : Les volumes de la péréquation en Suisse.....	55
Figure 26 : L'architecture de la répartition financière (<i>Finanzausgleich</i>) en Autriche.....	56
Figure A : Dépenses et recettes des collectivités.....	61
Figure B : Rapport entre part des dépenses et part de la fiscalité.....	63
Figure C : Effort d'investissement et recettes des collectivités en 2008.....	64
Figure D : Fiscalité locale française.....	68
Figure E : Répartition du produit fiscal total en 2007.....	69

Synthèse - Les cinq idées clés du rapport

La Loi de finances pour 2010, supprimant la taxe professionnelle, a prévu une clause de revoyure. Afin d'éclairer ses travaux préparatoires, la Commission des finances du Sénat a confié à l'Institut Thomas More et l'agence Public Evaluation System la réalisation d'une étude comparative des mécanismes de péréquation mis en oeuvre à l'étranger.

Sur la base de critères tels que le volume des dépenses publiques réalisées par les collectivités locales, la part des dotations dans les ressources des collectivités, et l'effort budgétaire consacré aux mécanismes de péréquation, l'étude a porté sur un choix de onze pays membres de l'OCDE, tous caractérisés par des degrés avancés de décentralisation.

Cinq idées se distinguent à l'issue des travaux :

- ✓ Le champ lexical de la péréquation recoupe des réalités diverses, tant sur les critères d'éligibilité (charges, ressources, population, recettes fiscales) et les modalités de prélèvement (fiscalité partagée, écrêtement des recettes), que sur les objectifs poursuivis (égalité des capacités locales, compensation du coût des compétences transférées).
- ✓ Le recours à la péréquation s'est imposé aussi bien dans les Etats unitaires que dans les autres. Pour autant il ne s'est pas accompagné d'une dé-territorialisation des ressources, ce qui encourage de fait les collectivités à favoriser l'attractivité de leurs territoires.
- ✓ Les tensions économiques invitent à abandonner la référence à un coût historique de délivrance d'un service au profit d'un coût actuel standardisé de délivrance d'un même service, tempéré de critères objectifs.
- ✓ L'égal accès aux services publics se manifeste souvent par la sélection des services à disposition du public ; les offres les plus généreuses dépendent d'une pression fiscale locale accrue, permettant au citoyen d'évaluer le niveau d'imposition auquel il est soumis.
- ✓ Les caractères clivant et discriminant des mécanismes horizontaux de péréquation tendent à être corrigés par des mécanismes verticaux.

Avant-propos

Qualifiée depuis deux décennies d'« impôt imbécile », la taxe professionnelle était perçue comme une entrave à la compétitivité, dans un contexte aggravé de crise économique. Plusieurs rapports publiés entre 2007 et 2009 enjoignaient à de profondes réformes institutionnelles afin de « libérer la croissance ». Le grand soir du millefeuille territorial devait s'ouvrir par la suppression de la taxe professionnelle¹.

La loi de finances pour 2010 a ainsi modifié substantiellement l'assiette de l'imposition économique locale, entraînant de fait la suppression des deux seuls mécanismes de péréquation horizontaux existants² qui étaient abondés par cette recette fiscale.

La clause de revoyure inscrite dans la loi de finances pour 2010 invite le Parlement à réexaminer les mécanismes de compensation de la suppression de la taxe professionnelle et à élaborer de nouveaux mécanismes de péréquation, après un premier semestre de mise en œuvre.

Le renforcement de la péréquation est également devenu une revendication croissante des collectivités que la réforme institutionnelle et les rumeurs de gel des dotations inquiètent. Déjà, plusieurs collectivités ont manifesté leur intention de saisir différentes voies de recours pour exiger une égalité de traitement entre les territoires³.

C'est dans ce contexte que la Commission des Finances du Sénat a souhaité étudier les mécanismes de péréquation existants ailleurs, ainsi que les réformes engagées afin d'élargir et d'enrichir ses propositions.

La contrainte budgétaire pesant sur l'ensemble des administrations publiques et l'architecture actuelle des dotations laissent peu de place, en l'état, à un accroissement net des volumes consacrés à la péréquation. Une analyse comparative des mécanismes de financement des collectivités offre ainsi d'autres éclairages sur les moyens et les objectifs alloués à la péréquation.

Nous nous proposons donc d'étudier dans onze pays de l'OCDE les contraintes territoriales, démographiques et institutionnelles qui ont favorisé ou entravé la construction de systèmes de péréquation. Leur construction appelle à un dépassement des catégories d'analyse souvent binaires: verticale ou horizontale, charges contre ressources. Comment d'autres pays sont-ils parvenus à conférer une masse critique aux fonds de péréquation entre collectivités ? Sur quels critères d'inégalité se sont-ils appuyés pour légitimer de tels efforts ? La conduite des réformes dans des pays aux structures institutionnelles complexes et l'insertion des mécanismes de péréquation dans le financement global des collectivités illustrent les questionnements propres à chacun de ses pays. Plus que la transposabilité des systèmes, quelles problématiques sont soulevées par la mise en œuvre de la péréquation ? Et quelles peuvent être les propres interrogations du débat français ?

¹ Annonce du chef de l'État le 5 février 2009, interview télévisée pour l'émission « Face à la crise ».

² Le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).

³ Ainsi la saisine de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité et l'emploi de la question préalable de constitutionnalité.

INTRODUCTION

Une première partie s'attachera à identifier les inégalités territoriales et de richesse ayant une influence sur l'architecture et la mise en oeuvre de la péréquation. Comment la question de la péréquation émerge-t-elle dans l'espace public et sur quels indicateurs est-elle étayée ?

L'analyse approfondie des flux financiers dans lesquels s'insère la péréquation fera l'objet d'une deuxième partie à laquelle est adjointe une recension exhaustive des fonds à destination des collectivités distribués sur critères péréquateurs. Comment les systèmes de péréquation ont-ils été conçus ? Une typologie peut-elle être établie en fonction des objectifs, de la nature des fonds distribués ou encore des critères d'inégalité pris en compte ?

Enfin, le troisième temps de l'étude dressera les principaux points saillants de débat et d'organisation relevés à l'étranger pour en éprouver la pertinence et le caractère transposable aux collectivités françaises. Quelle péréquation la France peut-elle mettre en oeuvre après la suppression de la taxe professionnelle ?

Avant cela, il convient d'explicitier les choix ayant présidé à la sélection de dix pays pouvant être comparés avec la France avant de circonscrire les différents sens que chacun donnent à la péréquation.

1. Sélection des pays de l'étude

La recherche de pays dont nous pourrions tirer des enseignements pour la France s'est focalisée sur ceux d'ores et déjà réputés pour les mécanismes péréquateurs mis en oeuvre, ainsi que sur ceux dont le volume de certains transferts a atteint une dimension notable.

Nous avons défini les principaux pays cibles de l'étude à réaliser en fonction des critères suivants :

- 1. un volume de ressources budgétaires consacrées aux collectivités locales⁴ représentant plus de 11,3% du PIB** (moyenne de l'Espace économique européen⁵) : la République tchèque, la Hongrie, la Norvège, le Royaume-Uni, l'Islande, la Pologne, l'Italie, les Pays-Bas, la Finlande, la Suède et le Danemark (les pays sont classés par ordre croissant de leurs recettes en pourcentage du PIB, de 11,4% à 33,2%) ainsi que la Corée du Sud⁶.
 - ▶ Dans les pays aux structures fédérales ou régionales, les recettes des entités fédérées ou régionales représentent toujours plus de 10% du PIB, à l'exception du Mexique).
 - ▶ Le rapprochement de données 2003 et 2008 est permis par la relative stabilité observée dans la répartition entre État central et collectivités sur les volumes de recettes et dépenses.
- 2. des dotations qui représentent plus de 50% des ressources des collectivités⁷**: Portugal, Mexique, Luxembourg, Pologne, Corée, Hongrie, Royaume-Uni, Irlande, Grèce et Pays-Bas (pays classés par ordre croissant de la part des transferts dans leurs ressources - de 50 à près de 90%) ;

⁴ Hors entités fédérées

⁵ Données 2008 pour les pays de l'Espace économique européen (Eurostat, sauf Suisse 2007).

⁶ Données 2003, « OECD Journal of budgeting - intergovernmental transfers and decentralised public spending », 2006.

⁷ Données 2002, enquête de l'OCDE, 2006. Le terme *collectivité* recouvre les collectivités locales (hors entités fédérées) au Canada, en Allemagne, en Grèce, en Corée, aux Pays-Bas, en Norvège et au Portugal ; les régions au Mexique ; l'ensemble des collectivités en Italie.

3. deux pays se distinguent par l'existence de **dotations versées entre collectivités** de même échelon, aux niveaux local et fédéral : l'Autriche et la Suisse ;
4. **une part majoritaire de dotations affectées et venant en appui aux dépenses engagées par les collectivités** dans 6 pays en 2004 : au niveau fédéral en Autriche et au Mexique, aux niveaux fédéral et local en Belgique et en Suisse, au niveau local en Grèce et aux Pays-Bas⁸ ;
 - ▶ Les dernières données disponibles datent de 2006 et demeurent incomplètes pour certains pays. Elles traduisent toutefois de nets changements dans les modes de financement des collectivités. Les dotations non affectées à but général se développent et les dotations affectées versées sans contrepartie remplacent peu à peu les cofinancements. Pour 2006, seule la Suisse remplit de nouveau le critère des 50% de dotations affectées versées en contrepartie des dépenses engagées par les collectivités.
5. deux pays se distinguent par des **dotations majoritairement non affectées mais fléchées vers des blocs de compétences** (incitation réglementaire par exemple mais absence d'audit de réalisation, à l'image de dotations de compensation françaises) : la Finlande et la Norvège⁸.
 - ▶ En 2006, ce constat est toujours valable pour la Finlande et aucune donnée nouvelle n'est fournie pour la Norvège.
6. Sept pays enfin consacrent plus de **2,3% de leur PIB** (moyenne constatée dans la dernière enquête de l'OCDE) aux **mécanismes de péréquation** : l'Autriche, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, le Japon, le Mexique et la Suisse.

L'ensemble de ces critères sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Figure 1 : Critères de sélection

	ressources des CT > 10% PIB	dotations > 50% ressources	dotations croisées entre CT	dotations affectées co-financées > 50% dotations	dotations fléchées > 50% dotations	dépenses péréquat° > 2,3% PIB	Total critères
Allemagne	X	X					2
Australie	X						1
Autriche	X		X	X		X	4
Belgique	X			X			2
Canada	X	X					2
Corée du Sud	X	X					2
Danemark	X					X	2
Espagne	X					X	2
Estonie	X						1
Finlande	X				X	X	3
Grèce		X		X			2
Hongrie	X						1
Islande	X						1

⁸ Données 2004, Hansjörg Blöchliger et Claire Charbit, « Fiscal equalization », OCDE, 2008.

	ressources des CT > 10% PIB	dotations > 50% ressources	dotations croisées entre CT	dotations affectées co- financées > 50% dotations	dotations fléchées > 50% dotations	dépenses péréquat° > 2,3% PIB	Total critères
Italie	X	X				X	3
Japon						X	1
Lettonie	X						1
Mexique		X		X		X	3
Pays-Bas	X	X		X			3
Norvège	X				X		2
Pologne	X						1
Portugal		X					1
République tchèque	X						1
Royaume- Uni	X						1
Suède	X					X	2
Suisse	X		X	X		X	4

En rassemblant les différents critères, deux pays en cumulent quatre : l'Autriche et la Suisse. Ces pays requièrent à ce titre un examen approfondi de leur situation. Quatre autres pays cumulent trois critères : la Finlande, l'Italie, le Mexique et les Pays-Bas. L'absence de données accessibles et récentes sur les comptes nationaux du Mexique nous ont finalement conduit à écarter ce pays.

La réflexion qui doit être menée sur la transposition des mécanismes de péréquation étudiés à la France nous amène à considérer d'autres pays partageant certaines caractéristiques institutionnelles.

Avec près de 6 000 communes pour une population de 10 millions d'habitants et une réforme du système de dotations en 2005, la République tchèque peut constituer une piste exploratoire intéressante pour la France.

La Suède se distingue quant à elle par la mise en place d'un système de péréquation fondé sur les coûts et assuré par un mécanisme horizontal de redistribution : aucun autre exemple de cette combinaison n'ayant été identifié dans les autres pays, la Suède sera intégrée à l'étude.

L'Allemagne souvent citée en référence pour la combinaison d'un partage de fiscalité et d'un double mécanisme de péréquation ne saurait être écartée de cette étude.

L'Espagne avec ses territoires insulaires et le règlement judiciaire des conflits, financiers notamment, entre l'État et les communautés, constitue également un pays utile à notre étude.

Enfin, un critère déterminant a été la mise en oeuvre de réformes des modalités de financement des collectivités au cours de la dernière décennie. À ce titre, et parce qu'il nous semblait utile de disposer d'éléments sur un pays en dehors de l'Europe, nous avons également retenu le Japon.

Nous avons ainsi abouti à une liste de 10 pays auxquels il convient bien évidemment d'ajouter

la France : Allemagne, Autriche, Espagne, Finlande, France, Japon, Pays-Bas, République tchèque, Suède, Suisse

La présentation du degré de décentralisation est présentée dans l'annexe I: la nécessité d'étudier des pays dont les transferts entre échelons sont significatifs aboutit à un panel de pays figurant parmi les plus décentralisés.

2. Une définition plurielle de la péréquation

Les termes utilisés pour décrire les financements des collectivités destinés à réduire les écarts entre elles sont porteurs d'ambiguïtés et reflètent les ambitions et les constructions politiques qui sous-tendent leur mise en oeuvre.

Les définitions insistent tantôt sur les objectifs assignés à la péréquation, tantôt sur les modalités de répartition, tantôt sur les moyens qui y contribuent.

✓ LA PÉRÉQUATION EST UN MÉCANISME DE REDISTRIBUTION OÙ LES SITUATIONS INDIVIDUELLES SONT COMPARÉES À UN RÉFÉRENTIEL.

La définition du terme français qui nous est donnée par le *Grand Robert*⁹ renvoie à la notion de **répartition** en fonction d'un **référéntiel**. La péréquation inclut tout à la fois une circulation des ressources et un objectif vers lequel doivent converger les entités soumises au mécanisme de péréquation.

Cette définition est corroborée par celle du verbe *to equalize* dans le *Dictionnaire d'Oxford*¹⁰ renvoyant à l'idée de *valeur moyenne* pour le référentiel et au terme de *compensation* pour la philosophie de la réduction des écarts. Mais la traduction donnée par ce même dictionnaire du terme français de péréquation renvoie plutôt à *adjustment* ou, dans le domaine fiscal, à *cross-subsidization*.

La traduction du terme allemand *Ausgleich* renvoie également aux deux notions de péréquation et de compensation (mais également d'*ersatz*).

Nombreux sont les pays où la frontière entre une dotation relevant d'un objectif de financement d'un service et une dotation visant à donner un capital de départ équivalent aux autres collectivités est poreuse. Le rôle joué par les transferts entre niveaux de gouvernement n'est-il pas initialement de corriger le déséquilibre entre compétences d'un échelon et produit fiscal attribué à ce même échelon ? Il semble alors que **la péréquation s'attache à traiter les cas individuels** : les collectivités d'un même échelon, soumises aux mêmes exigences quant aux services publics à délivrer, bénéficient-elles d'un capital initial équivalent à leurs pairs et/ou adapté aux contraintes d'exercice de leurs compétences ?

La péréquation se définit ainsi par l'allocation de moyens à une collectivité non plus seulement en fonction des compétences à sa charge mais également selon les ressources mobilisables sur

⁹ ÉTYM. 1611 ; « répartition équitable de l'impôt », 1442 ; lat. jurid. *peræquatio* « répartition égale », de *per-*, et *æquare* « égaliser », de *æquus* « égal ».

Dr. admin. Rajustement des traitements, pensions, indemnités, allocations, impôts, destiné à les adapter au coût de la vie ou à établir entre eux certaines proportions déterminées. Répartition. Égalité dans la répartition, répartition égale.

¹⁰ « To bring to an average level, compensate (an inequality). 1866 ROGERS Agric. & Prices I. xxix. 692 Equalizing the scarcity of one region by the plenty of another. »

son territoire et les contraintes qui encadrent ses pratiques, **relativement à ses pairs**. Nous le verrons plus loin, de la compensation à la péréquation, la frontière est plus politique que financière.

✓ LA PÉREQUATION VISE À ÉGALISER DES NIVEAUX DE VIE, CE QUI IMPLIQUE DES COMPENSATIONS PARTICULIÈRES.

L'ensemble de ces termes utilisés pour traduire la péréquation renvoie à la notion d'équilibre voire d'égalité mais aussi à la notion de compensation. Ce dernier terme complexifie le débat français où la compensation financière est une pratique interprétée strictement dans le cadre de la décentralisation des compétences amorcée avec les lois Defferre. L'émergence de la péréquation, tant dans la littérature que dans les mécanismes mis en oeuvre par les pays, est éminemment liée à l'**exercice décentralisé de compétences**. La péréquation s'avère nécessaire lorsqu'il y a inadéquation entre les moyens alloués à une collectivité et les compétences dont elle a la charge. La question de la péréquation apparaît ainsi en même temps que la littérature sur le fédéralisme fiscal : s'il s'agit de délivrer les services publics au niveau le plus adapté (proximité requise avec le citoyen, économies d'échelle, maillage du territoire, réduction des effets d'externalité), le périmètre des bénéficiaires recouvrira-t-il celui des contribuables¹¹ ?

Dans cette perspective, la péréquation est nécessaire à la **cohésion nationale**. Les exemples fournis par la Banque mondiale citent généralement des contextes bien plus conflictuels que la France, dans lesquels la péréquation est une condition de l'intégrité territoriale. Sans atteindre ce degré de gravité, la péréquation dans les pays de l'OCDE est une question d'autant plus prééminente que les collectivités remplissent des fonctions essentielles à la **cohésion sociale** (état civil, sécurité civile et incendie, prestations sociales, santé, enseignement), et elle se cristallise généralement là où les collectivités, parfois un seul échelon, parfois même seulement quelques entités, ont su engager une négociation avec l'État sur la reconnaissance de leur rôle, et, partant, de leur nécessaire financement.

« La plupart des pays fédéraux ont mis en oeuvre des schémas de péréquation. Mais l'égalité entre niveaux de collectivités est incertaine, fondée sur des jugements de valeurs à propos de l'équité, de la solidarité et de la cohésion nationale. L'équité et la solidarité sont rarement des outils nécessaires à la cohérence des revendications politiques. L'équité et la solidarité n'aboutissent donc pas à des relations cohérentes et pacifiques avec les minorités car cela requiert un prix que la majorité des régions ou des entités ne sont pas prêtes à payer. Ne pas payer ce prix peut soulever des protestations et donner naissance à des discours séparatistes, souvent étouffés par des menaces, voire des interventions militaires. La péréquation peut être envisagée comme une solution minimale à court terme (bien que l'on puisse grandement en douter, puisqu'elle ne prend pas en considération des gains potentiels d'efficacité à la fois sur le long et le court terme) mais cette politique est pénible à mettre en place, coûteuse, et la moins soutenable sur le plan économique à long terme. La péréquation en Australie a été introduite sous la menace de sécession avec le Commonwealth par la région de l'ouest. Celle au Brésil a été construite sur des suspicions réciproques après des décennies de gouvernement militaire centralisé. Le

¹¹ Musgrave en 1959 a établi une typologie des activités du secteur public : a) l'allocation de ressources renvoyant à la notion d'efficacité b) la redistribution renvoyant à la notion d'équité c) la stabilisation macro-économique et la promotion de la croissance. La littérature consacrée au fédéralisme fiscal reconnaît ces trois objectifs d'efficacité, d'équité et de stabilisation tout en reconnaissant généralement un rôle prééminent sinon exclusif à l'échelon central de gouvernement pour remplir les deux derniers objectifs, la question de l'allocation dérivant généralement sur celle de l'adéquation entre compétences et niveau de gouvernement responsable.

partage des recettes fiscales au Nigeria est né des conflits régionaux sur la question pétrolière. Le fonds de cohésion de l'Union européenne a été créé pour faciliter l'adhésion des pays du sud moins dotés. En règle générale, les dotations de péréquation sont minimales quand les conflits inter-régionaux sont contenus (Suisse, États-Unis) et augmentent à mesure que les tensions inter-régionales croissent (Belgique). (L'Allemagne constitue une exception dans ce contexte). En outre, plus la région est petite et plus sa faculté à occuper le débat est grande, plus elle est susceptible de recevoir des transferts de péréquation. Cela s'observe non seulement dans les fédérations où cela peut conduire à des structures de gouvernance asymétriques (Canada, Espagne) mais également dans les flux internationaux d'aide au développement (Kosovo, Autorité palestinienne). »

Paul-Bernd Spahn, « Equity and Efficiency Aspects of Interagency Transfers in a Multigovernment Framework », in Intergovernmental Fiscal Transfer - Principles and Practice, Edited by Robin Boadway and Anwar Shah, World Bank, 2007.

(Traduction des auteurs ; nous soulignons.)

Les études de cas menées soulignent le rapport ambigu qu'entretiennent la péréquation et l'autonomie financière. Exercer un nombre croissant de compétences, bénéficier de budgets conséquents, participer au processus législatif aboutissent à une pratique de l'autonomie bien éloignée de l'indépendance. La péréquation demeure un acte politique, où les échanges entre le gouvernement central et les élus locaux peuvent emprunter des voies diverses mais demeurent denses.

✓ LE FINANCEMENT DE LA PÉRÉQUATION REPOSE SUR LA COLLECTE DE L'IMPÔT.

La définition donnée par l'Académie française¹² insiste plus particulièrement sur l'origine fiscale des fonds alimentant la péréquation. L'OCDE¹³ l'explique et la replace dans le contexte de décentralisation accrue des systèmes de gouvernement. Cette dimension est cruciale dans le contexte français où la Constitution impose de concilier péréquation et autonomie financière (voir annexe II).

Dans une perspective consolidée à l'ensemble des niveaux de gouvernement, il n'existe qu'un seul type de ressources pour la puissance publique : le produit des impôts et taxes. En traitant la péréquation sous l'angle de la fiscalité, nous abordons ainsi un point crucial pour les pays étudiés : la péréquation peut tout aussi bien être réalisée au moyen de dotations versées par l'État qu'au moyen de fiscalité partagée, à l'origine du financement des administrations, seule la fiscalité est pérenne (par opposition à la dette qu'il faut tôt ou tard rembourser). La distinction entre dotation et fiscalité partagée au niveau infra-national ne laisse pas d'ailleurs d'être

¹² n.f. XV^e siècle. Emprunté du latin *peraequatio*, « répartition égale de l'impôt », lui-même composé à l'aide du préfixe intensif *per-* et de *aequare*, « égaliser ».

1. Fisc. Répartition équitable de certains impôts ou charges, destinée à favoriser l'égalité entre les citoyens. Spécialisé. Système assurant la redistribution de certaines ressources entre les collectivités territoriales. Fonds de péréquation. 2. Éco. Politique consistant à limiter les écarts de prix entre marchandises comparables, quels que soient leur origine et leur coût de revient. La péréquation des prix entre produits nationaux et produits importés. 3. Adm. Réajustement des traitements, des pensions en fonction du coût de la vie.

¹³ Hansjörg Blöchliger et Claire Charbit, « La péréquation fiscale (*fiscal equalization*) est un transfert de ressources fiscales entre niveaux de gouvernement avec l'objectif de gommer les différences de capacité fiscale ou de coût des services publics. Son principal objectif est de permettre aux collectivités la fourniture d'un panier de services publics analogue à ses citoyens pour un même niveau d'imposition en dépit des différences de revenus entre territoires. La péréquation fiscale peut être vue comme allant de pair avec la décentralisation fiscale en ce qu'elle vise à corriger les déséquilibres potentiels résultant de l'autonomie des collectivités. », « Fiscal equalization », *Études économiques*, OCDE, 2008

interrogée¹⁴. Comparer les mécanismes de péréquation mis en oeuvre dans d'autres pays implique alors d'observer l'ensemble des relations financières entre échelons de collectivités et niveau central de gouvernement car, selon la nature des instruments de financement, leur volatilité et leur robustesse face aux variations du cycle économique peuvent diverger au point d'accroître les inégalités que la péréquation était censée réduire.

Au-delà, l'objectif de la péréquation est d'égaliser l'offre de services publics en différents points du territoire pour un même **niveau d'imposition** : in fine, la péréquation n'aboutit pas à l'effacement des différences de services mais à ce que le niveau d'imposition reflète l'offre de services publics. C'est un argument qui est explicitement développé dans les rapports d'évaluation de la péréquation, élaborés conjointement par le Ministère des finances suédois et l'Association des collectivités locales suédoises.

La richesse des définitions employées nous convie à analyser leur mise en oeuvre.

¹⁴ Hansjörg Blöchliger et Olivier Petzhold, « Finding the dividing line between tax sharing and grants : a statistical investigation », *Papier de travail, OCDE*, 2009. Dans cet article, les critères de définition de la fiscalité partagée sont élusifs : ce qui distinguerait les formules de **fiscalité partagée** des dotations versées aux collectivités est le lien entre le produit fiscal dégagé sur le territoire et ce que la collectivité perçoit in fine. En outre, la distinction s'opère d'un point de vue fiscal, en que ce les collectivités sont plus exposées à des variations des leurs ressources sous les formules de fiscalité partagée, et d'une point de vue économique, où les collectivités sont plus incitées à développer leurs bases fiscales dans ce schéma de financement.

Partie I
LES DISPARITÉS DÉMOGRAPHIQUES ET DE RICHESSE AU FONDEMENT
DE LA PÉRÉQUATION

L'intervention croissante des organisations internationales dans le *design* institutionnel des pays dans lesquels elles interviennent a favorisé un mouvement de réflexion et d'analyses sur les inégalités de développement des territoires infranationaux. Depuis 25 ans, la politique régionale européenne a porté une série de publications fournissant un important corpus méthodologique et de données. Cette politique vise explicitement à réduire certains écarts entre régions européennes, longtemps mesurés à l'aune du PIB par habitant moyen de l'Union. Bien que la concentration des aides sur les territoires présentant un moindre PIB par habitant ait été écartée dans la dernière programmation, la production de données territorialisées et comparables demeure essentielle pour promouvoir de nouveaux axes d'intervention.

L'intervention croissante des organisations internationales dans le *design* institutionnel des pays dans lesquels elles interviennent a favorisé un mouvement de réflexion et d'analyses sur les inégalités de développement des territoires infra-nationaux.

La mise en oeuvre d'un audit urbain¹⁵ et les revendications croissantes des villes ont ainsi pu aboutir à la reconnaissance, dans une communication de la Commission européenne en 2006, du rôle des villes et agglomérations en faveur de la croissance¹⁶. Dans les récentes déclarations du Commissaire européen à la politique régionale, Johannes Hahn, la politique urbaine deviendrait ainsi une « nouvelle cible de l'Union européenne »¹⁷.

L'OCDE produit également un annuaire des régions. L'appellation « régions » doit toutefois appeler les mêmes réserves que dans les publications d'Eurostat : les « régions » sont dans ce cadre un découpage statistique afin de disposer d'unités comparables. Bien souvent, ces régions recoupent les découpages institutionnels en vigueur.

L'échelon statistique territorial de rang 2 (TL2 pour l'OCDE, NUTS2 pour Eurostat) recoupe l'échelon régional de six pays étudiés : l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas.

En République Tchèque, en Suède et en Suisse, la collectivité de rang supérieur (Kraj, Comté, Canton) correspond à l'échelon statistique de rang 3 (TL3 pour l'OCDE, NUTS 3 pour Eurostat). La Finlande a connu un processus de transformation des 20 comtés en 5 régions au 1^{er} janvier 2010 : nous retiendrons ici le niveau 3, correspondant aux comtés.

En dépit des divergences institutionnelles et statistiques, les données présentées dressent les principales caractéristiques des territoires ayant une influence directe sur les ressources dont pourront bénéficier les collectivités et les charges qu'elles devront assumer.

¹⁵ À partir de 1999, la Commission européenne a procédé à la collecte d'indicateurs comparables dans les 58 plus grandes villes européennes. L'audit urbain est désormais accompagné d'un rapport sur l'état des villes européennes et d'une enquête de perception de la qualité de vie.

¹⁶ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « La politique de cohésion et les villes : la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions », 13 juillet 2006.

¹⁷ 6^e conférence des villes durables, Dunkerque, 21 mai 2010.

1. Un maillage régional à géométrie variable

Le tableau suivant présente pour les différents pays étudiés les principales caractéristiques géographiques de l'échelon supérieur de collectivité. Les pays sont classés selon la taille de leur population. À titre indicatif est rappelée la correspondance dans les systèmes statistiques afin de souligner les éventuelles différences d'échelle.

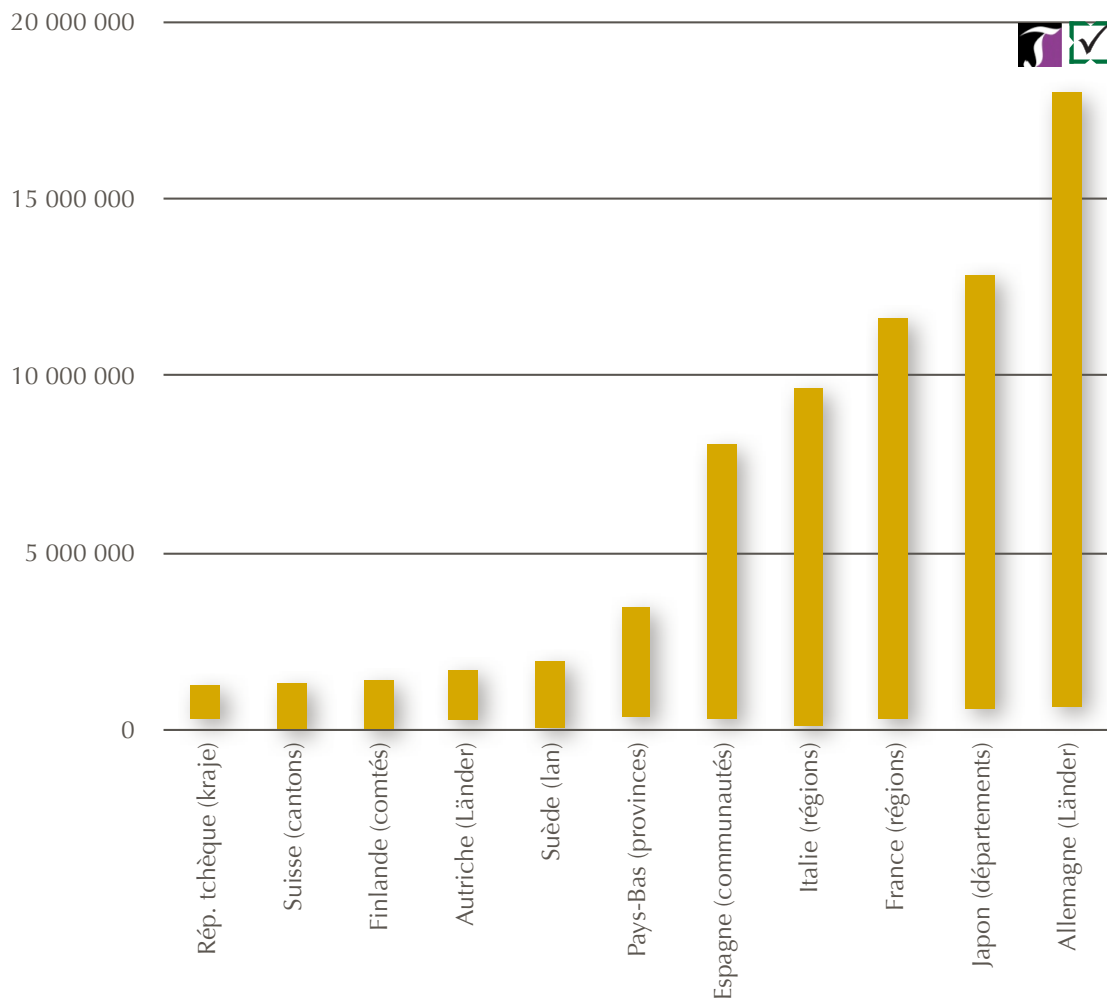
Figure 2 : Populations et densités régionales

Pays	Population du pays	Nombre de régions	Population régionale minimum	Population régionale maximum	Densité régionale minimum	Densité régionale maximum	Echelle statistique	Existence d'un échelon intermédiaire
Finlande	5 288 700	20 comtés	27 000	1 381 300	1,9	204,0	TL3	non
Suisse	7 551 100	26 cantons	15 400	1 295 800	26,5	5 000,0	TL3	non
Autriche	8 331 930	9 Länder	281 190	1 677 867	55,7	4 046,0	TL2	non
Suède	9 148 000	21 lan	57 200	1 933 800	2,4	284,8	TL3	non
République tchèque	10 334 000	14 kraje	306 000	1 249 600	62,8	2 419,1	TL3	non
Pays-Bas	16 381 800	12 provinces	376 600	3 458 300	111,8	1 011,6	TL3	non
Espagne	45 141 571	17 communautés	311 773	8 046 131	24,9	771,0	TL2	oui
Italie	59 619 290	21 régions	125 979	9 642 406	38,6	427,6	TL2	oui
France	61 771 000	22 régions	298 500	11 616 500	34,4	967,1	TL2	oui
Allemagne	82 217 837	16 Länder	663 082	17 996 621	72,5	3 834,2	TL2	oui
Japon	118 411 000	45 départements	595 000	12 838 000	66,7	6 662,1	TL3	non

Données OCDE, 2005, exclut les régions à statut particulier.

Le graphique suivant illustre les variations de taille de population entre entités régionales. En Allemagne, les Länder comptent de 600 000 à 17 M d'habitant quand cet intervalle en Espagne est compris de 300 000 à 8 M.

Figure 3 : Taille de la population des échelons supérieurs de collectivité



Données OCDE, 2005, exclut les régions à statut particulier.

La taille des barres est déterminée par les populations minimum et maximum des échelons supérieurs de collectivité de chacun des pays.

Les entités régionales recourent ainsi des réalités géographiques aussi variées que les compétences dont elles ont la responsabilité. Comme nous le verrons plus loin, la mise en place d'une péréquation à cet échelon est liée à l'exercice éventuel des compétences législatives, trait caractéristique des pays fédéraux, et au poids accordé à un nombre plus ou moins étendu de compétences.

La France, dans cette perspective, ne se distingue ainsi ni par la taille de ses régions (de la moins peuplée à la plus peuplée, le profil est analogue à celui de l'Espagne ou de l'Italie), ni par la prépondérance de la région principale, ni par l'existence d'un échelon intermédiaire pour compléter le maillage territorial.

2. Emiettement communal ou préférence collective pour le local ?

Autre échelon incontournable dans l'organisation territoriale, les municipalités recouvrent a priori des réalités difficilement comparables : les 36 000 communes françaises, toutes dotées des mêmes pouvoirs sont-elles tout à la fois le principal vecteur de la perception des inégalités territoriales et le principal obstacle à l'établissement d'une péréquation efficace en raison de l'émiettement des structures ?

Figure 4 : Emiettement communal

Pays	Nombre de communes	Nombre de communes dont la population est :		Part de la population résidant dans des communes de :	
		< 5 000 habitants	> 100 000 habitants	< 5 000 habitants	> 100 000 habitants
Pays-bas	443	1,6 %	4,3 %	0,1 %	31,6 %
Suède	290	4,8 %	4,5 %	0,6 %	31,6 %
Finlande	415	50,4 %	1,5 %	10,3 %	28,6 %
Espagne	8 112	83,9 %	0,8 %	12,9 %	40,0 %
Allemagne	12 263	76,6 %	0,7 %	15,9 %	30,9 %
Italie	7 901	70,4 %	0,6 %	17,1 %	23,7 %
République Tchèque	6 243	95,6 %	0,1 %	37,4 %	20,7 %
France	36 681	94,6 %	0,1 %	39,0 %	15,1 %
Suisse	2 706	88,2 %	0,2 %	39,7 %	12,4 %
Autriche	2 357	90,4 %	0,2 %	43,0 %	28,6 %

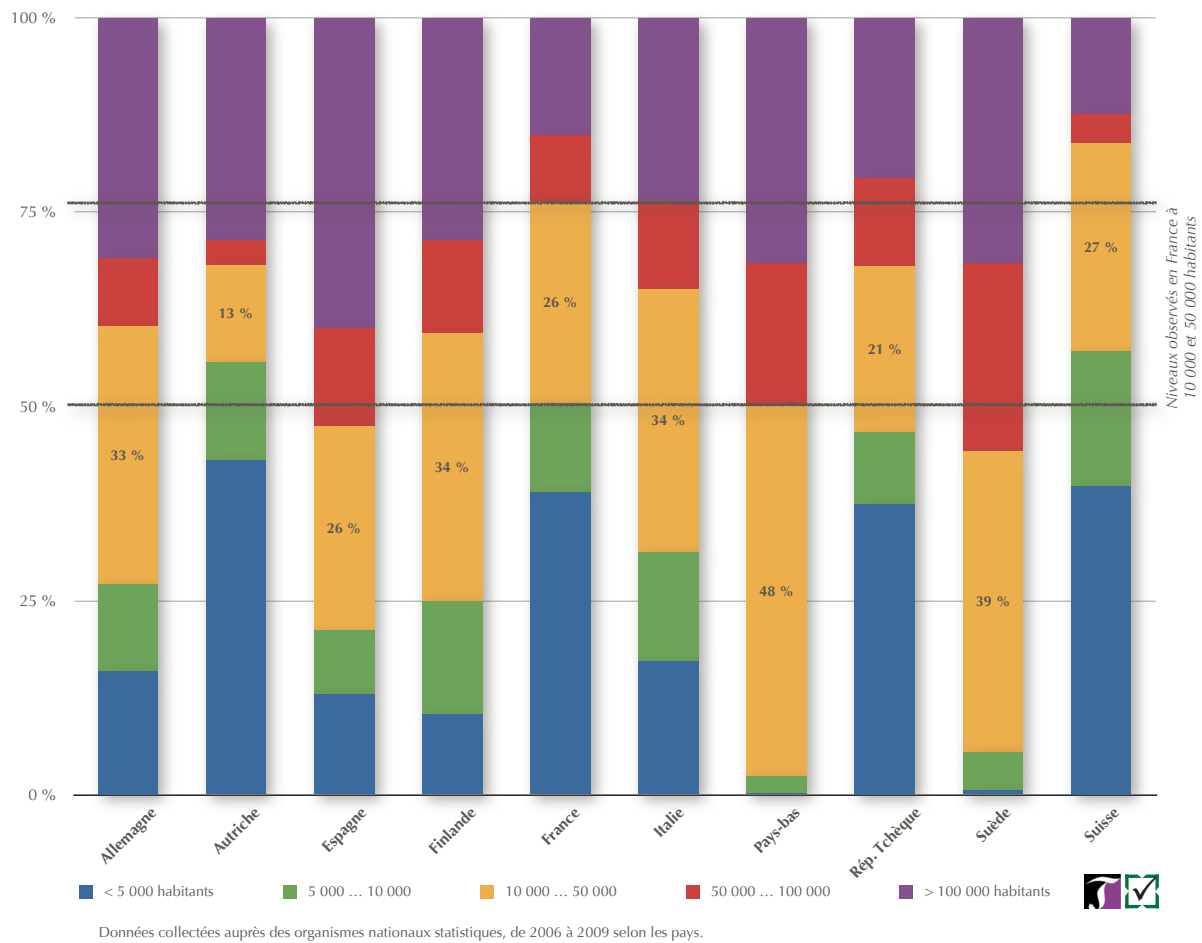
Données collectées auprès des organismes nationaux statistiques, de 2006 à 2009 selon les pays.

Les 1 810 communes japonaises (dont les 23 arrondissements du département de Tokyo) sont recensées selon leur statut (ville, localité urbaine, village) et des seuils de population variables selon les départements ce qui empêche le recoupement de données.

Le tableau recensant les entités communales a été trié par ordre croissant selon la part de la population résidant dans des communes de *moins de 5 000 habitants* : la France se situe dans la proportion haute, environ 40% mais n'est pas isolée. Elle partage un profil relativement similaire à celui de la République tchèque, de la Suisse et de l'Autriche. Les pays dont la population nationale et le maillage régional ressemblent à la situation française se situent plutôt dans une proportion de 15%.

Là où la France se distingue plus nettement, c'est par le faible poids de ses grandes villes : en appliquant le *seuil de 100 000 habitants*, la France a la plus faible part de la population résidant dans une ville de cette taille.

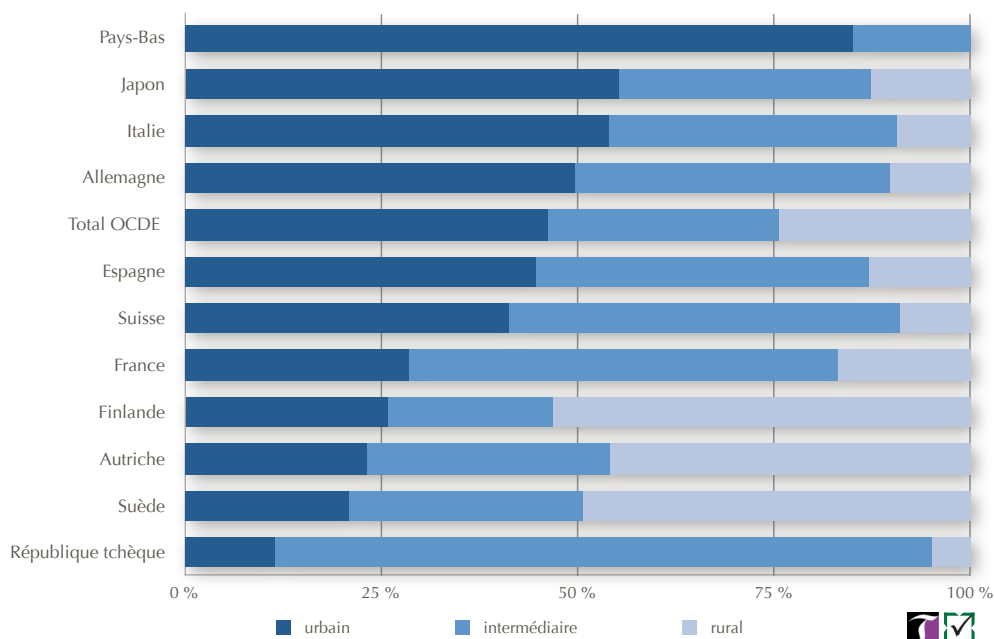
Figure 5 : Classification des communes selon leur population



Sur ce graphique, la strate 20 000 - 50 000 habitants de la France se situe à un niveau médian (26%) ce qui, couplé à l'importance de la population dans les villes moins peuplées, aboutit à une faible représentation des villes, y compris à partir du seuil de 50 000 habitants. Seule la Suisse présente un profil plus exacerbé quant à la polarisation des lieux de résidence.

Le faible attrait des Français pour les villes peut également se lire à travers la classification des collectivités établie par l'OCDE. Elle distingue des espaces urbains, intermédiaires et ruraux.

Figure 6 : Part de la population selon typologie des collectivités, 2005



Données OCDE, 1995 et 2005 ; l'échelon d'analyse utilisé est le niveau TL3 pour l'ensemble des pays, soit l'équivalent des départements français.

La typologie régionale de l'OCDE se fonde sur deux critères : le premier est la densité de la population, le second est le pourcentage de la population couverte.

Une région est considérée comme *rurale* si moins de 50% de la population vivent dans des communes de plus de 150 habitants au km² (hbts/km²).

Une région est considérée comme *intermédiaire* ou semi-rurale si 50 à 85% de la population vivent dans des communes de plus de 150 hbts/km².

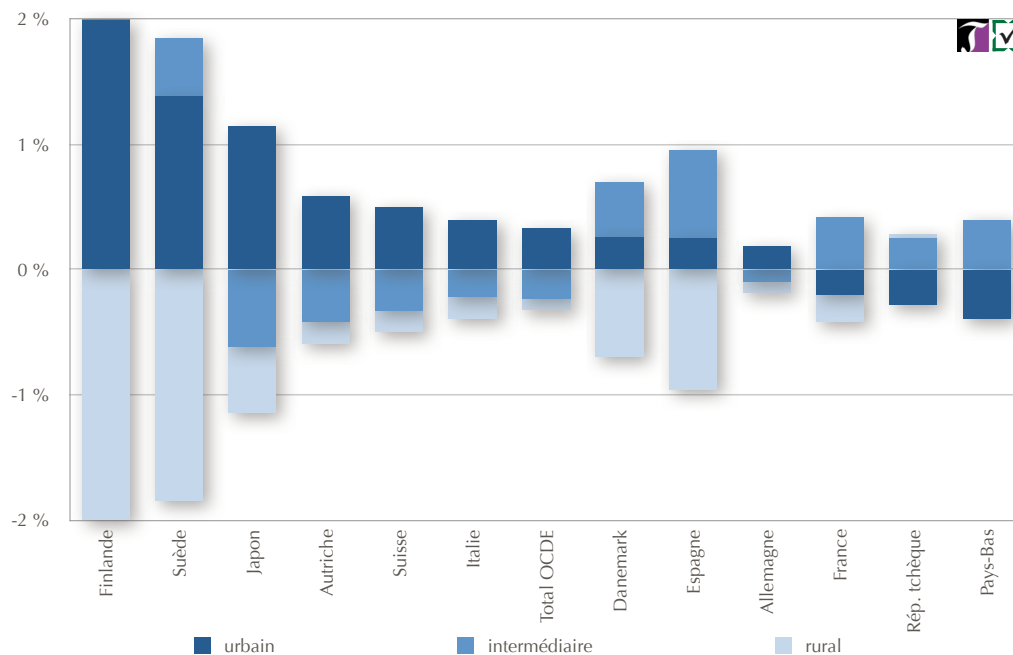
Une région est considérée comme *urbaine* si plus de 85% de la population vivent dans des communes de plus de 150 hbts/km².

Le constat établi pour 2005 place la France dans une situation haute quant à la proportion de la population vivant dans des espaces intermédiaires (environ 50%, soit 20 points de plus que niveau moyen dans l'OCDE). Elle affiche un ratio analogue à la Suisse, devant l'Espagne et l'Allemagne ; seule la République tchèque affiche une plus forte part à 84%.

Conjuguée à la faible représentation des espaces ruraux (17% de la population française, 24% pour l'ensemble des pays de l'OCDE), la prépondérance des espaces intermédiaires se fait au détriment des espaces urbains denses. La France se situe ainsi à un niveau légèrement supérieur à celui de la Suède, de l'Autriche et de la Finlande, 20 points en deçà du niveau de l'OCDE.

En tendance, de 1995 à 2005, contrairement à la Suisse, l'Espagne et l'Allemagne avec qui la France partageait une même strate de population résidant dans les espaces intermédiaires, la population résidant dans les espaces urbains a décliné. La croissance de la population a été concentrée dans les espaces intermédiaires au détriment des autres types d'espace.

Figure 7 : Evolution de la composition de la population nationale, de 1995 à 2005



Données OCDE, 1995 et 2005 ; l'échelon d'analyse utilisé est le niveau TL3 pour l'ensemble des pays, soit l'équivalent des départements français.

La typologie régionale de l'OCDE se fonde sur deux critères : le premier est la densité de la population, le second est le pourcentage de la population couverte.

Une région est considérée comme *rurale* si moins de 50% de la population vivent dans des communes de plus de 150 habitants au km² (hbts/km²).

Une région est considérée comme *intermédiaire* ou semi-rurale si 50 à 85% de la population vivent dans des communes de plus de 150 hbts/km².

Une région est considérée comme *urbaine* si plus de 85% de la population vivent dans des communes de plus de 150 hbts/km².

L'enjeu de la redistribution financière entre l'État et les collectivités se situe alors dans la conjugaison d'un maillage régional régulier et incontournable avec une sur-représentation des villes moyennes, péri-urbaines ou semi-rurales.

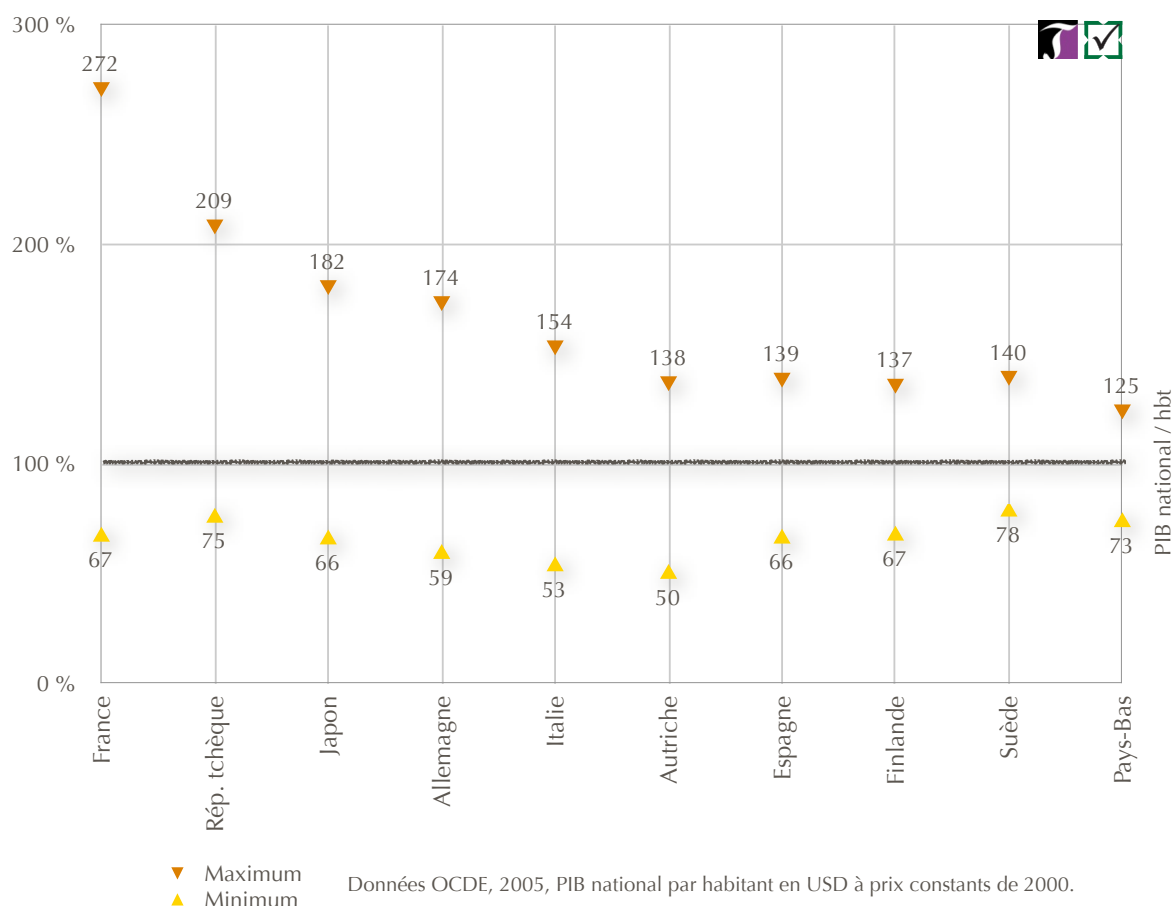
3. La mesure de la richesse : un PIB en trompe-l'oeil

Le produit intérieur brut a longtemps constitué l'indicateur phare de la mesure de la richesse des nations. Il a également été au centre de la mesure des inégalités régionales que la politique de cohésion européenne voulait corriger.

Si une telle mesure peut faire sens à l'échelle nationale, que vaut-elle à l'échelle des régions ? L'ampleur des transferts publics à destination des personnes comme des collectivités amoindrit la liaison entre production économique et revenu potentiel pour les administrations locales. L'affaiblissement du lien s'accroît, pour les collectivités, dès lors que leur tissu fiscal est essentiellement composé de ménages, dont les revenus, y compris ceux ne provenant pas d'une activité professionnelle, sont soumis à l'impôt.

À défaut de données harmonisées sur les potentiels fiscaux des collectivités, dont nous verrons plus loin que la définition n'est pas homogène (obstacle s'ajoutant à la variété des impositions), les écarts mesurés sur les niveaux de production complètent l'appréciation des maillages régionaux.

Figure 8 : PIB par habitant en pourcentage du PIB national par habitant, échelle TL3, 2005



Sur le graphique ci-dessus, le PIB de chaque entité statistique de niveau TL3 (département français par exemple) est exprimé en fonction du PIB national, lequel vaut 100%. Par exemple, le département français dont le PIB par habitant est le plus élevé équivaut à un PIB plus de 2,5 fois supérieur au niveau national (272%) ; celui dont le PIB est le plus faible équivaut à 67% du PIB national.

Le respect des méthodes statistiques impose de disposer d'unités comparables qui ne recoupent pas les réalités institutionnelles. Sur ce premier graphique, la France présente le plus grand niveau d'inégalité entre le département affichant le PIB le plus élevé et le minimum. Là où le PIB par habitant des comtés finlandais ou des provinces espagnoles s'établit dans un rapport de 1 à 2 entre les territoires les plus productifs et ceux qui le sont le moins, ce rapport s'établit de 1 à 4 dans les départements français, loin devant l'Italie et l'Allemagne, où se rapport s'établit de 1 à 3.

Toutefois, le département français utilisé dans les comparaisons internationales ne correspond pas à l'échelle régionale dans l'organisation institutionnelle française. Le même graphique a donc été reproduit en appliquant les mêmes calculs aux niveaux TL2 et TL3, soit l'équivalent des régions et des départements français, lorsqu'il existait un échelon intermédiaire reconnu de collectivité.

Figure 9 : PIB par habitant en pourcentage du PIB national par habitant, échelle TL2 et TL3, 2005

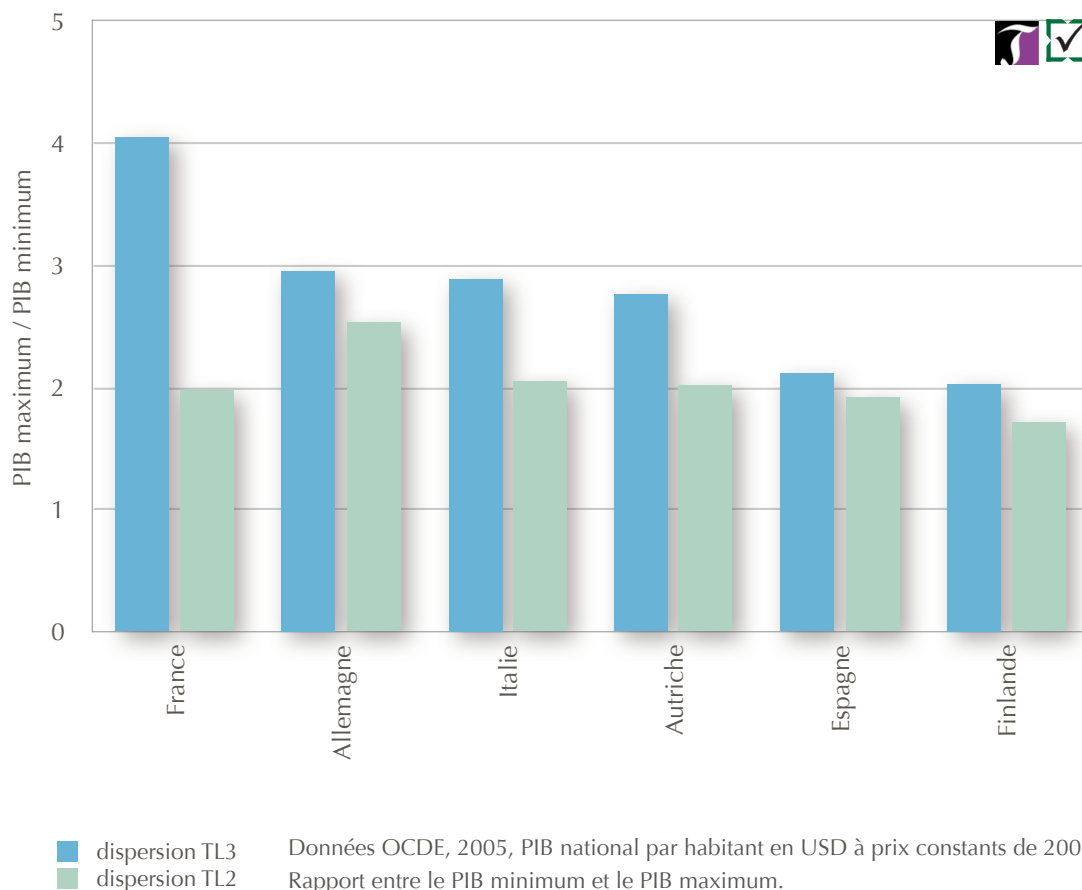


En Autriche et en Allemagne, les niveaux TL3 ne correspondent à aucun échelon de collectivité reconnu (l'Allemagne compte un échelon intermédiaire d'administration mais à une échelle plus petite que l'équivalent de nos départements ; ainsi il existe 95 entités TL3 pour l'OCDE et 323 arrondissements ruraux, *Landkreise*) ; or, la péréquation est une des modalités de transfert utilisées par l'État pour financer les collectivités. La mesure des inégalités et des éventuels effets correcteurs se joue alors des précautions statistiques et des périmètres institutionnels.

Le choix de l'échelle dans la mesure des inégalités est déterminant : la mesure des inégalités s'accroît statistiquement à mesure que la grille de lecture se resserre¹⁸. Par définition, il y a moins d'inégalités entre des entités de 2,8 millions d'habitants qu'entre des entités de 640 000 habitants¹⁹.

Là où le PIB des départements français divergeait dans un rapport de 1 à 4, la dispersion est de 1 à 2 au niveau régional. Pour tous les pays étudiés on observe la réduction des inégalités en modifiant uniquement l'échelle de mesure.

Figure 10 : Dispersion du PIB minimum au maximum, échelles TL2 et TL3



L'efficacité d'un système de péréquation peut ainsi être largement conditionnée par son échelle d'application et la divergence des critères de mesure. L'exposition à des niveaux de production économique nécessairement inégaux - il est difficilement concevable qu'un pays compte autant de sites industriels majeurs que son maillage institutionnel infra-national - et le rôle croissant des collectivités dans les services sociaux et de santé ou d'enseignement ont accru le rôle que doivent occuper les transferts financiers, l'État jouant le rôle de filtre entre le produit fiscal brut collecté sur un territoire et sa répartition, non plus seulement en fonction de la seule localisation de l'assiette fiscale, mais également en fonction des besoins.

¹⁸ Un débat analogue est entretenu quant à la mesure de la ségrégation spatiale en France.

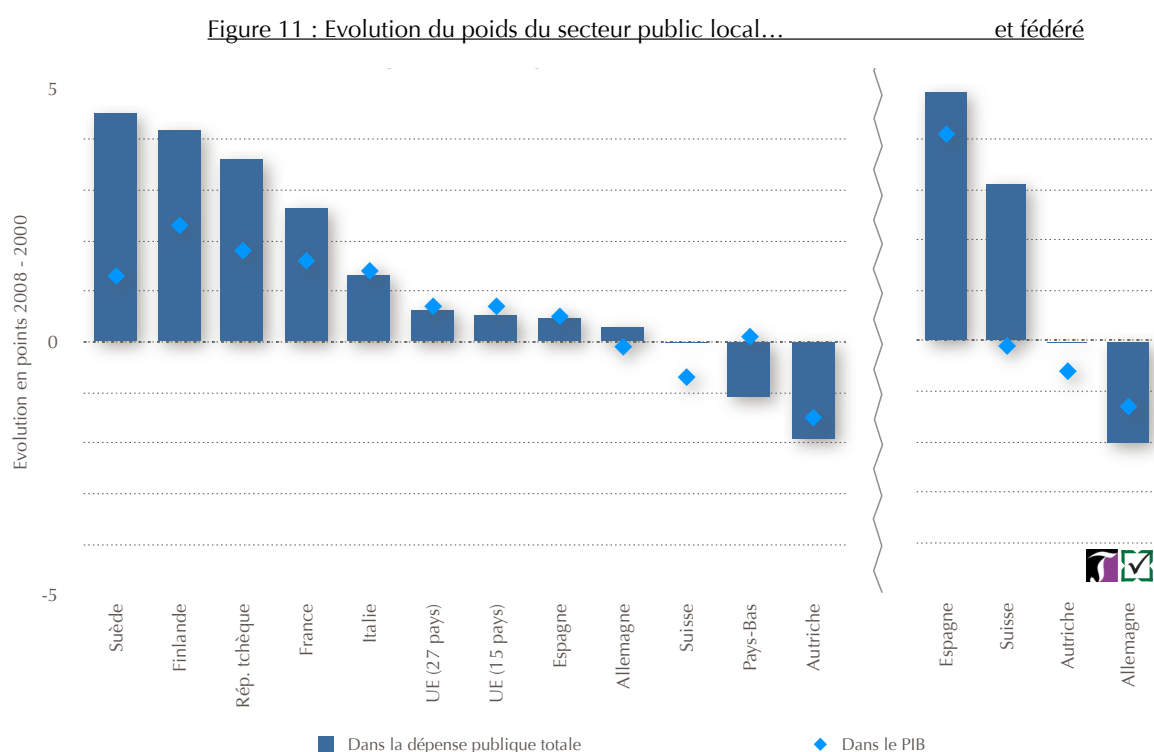
¹⁹ Population moyenne des régions et des départements français.

4. Des collectivités devenues incontournables pour délivrer un nombre croissant de services publics

Les collectivités locales réalisent désormais près de 25% des dépenses publiques sur l'ensemble de l'Union européenne à 27 (33% si l'on inclut les échelons fédérés) et plus de 60% de l'investissement public.

Pays par pays, les dépenses totales des secteurs local et fédéré ont représenté entre 21 et 57% de l'ensemble des dépenses publiques dans les différents pays. Plus de 10 points séparent ainsi la France de l'Italie sur l'ensemble de la dépense publique locale.

Les évolutions individuelles traduisent mieux encore les transferts de compétences poursuivis depuis 2000.



Données Eurostat, 2008, sauf pour la Suisse, 2007.

L'Espagne est assimilée dans l'appareil statistique européen aux pays fédérés, ce qui permet d'isoler les comptes des communautés espagnoles, bien que la Constitution ne reconnaisse pas de forme fédérative.

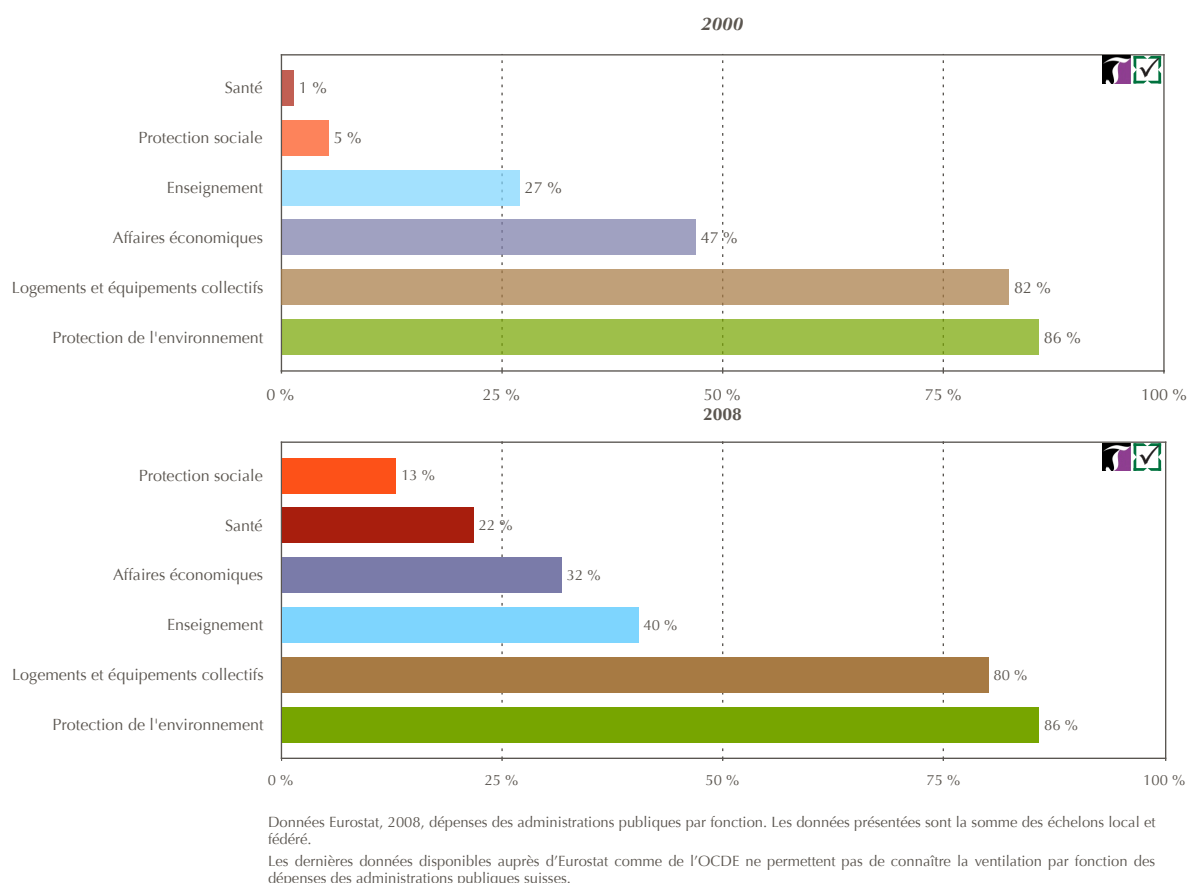
Les communautés espagnoles sont hors échelle pour l'évolution de la part de leurs dépenses dans l'ensemble du secteur public : +8,5 points entre 2000 et 2008.

La part des dépenses des collectivités dans l'ensemble des dépenses publiques engagées par un pays est à rapprocher de la nature des compétences transférées. Selon les domaines d'intervention, la prépondérance des collectivités est extrêmement variable : le *logement*, les *services collectifs* (adduction d'eau, éclairage public) ou la *protection de l'environnement* (assainissement, collecte et traitement des déchets) sont des domaines où la dépense publique locale est souvent majoritaire.

Les graphiques suivants présentent la part des dépenses publiques engagées par les collectivités, locales et fédérées, par champ d'intervention.

Le niveau global retenu est celui de l'Union européenne à 15, échelle choisie pour la stabilité du périmètre. À l'échelle de l'Union à 27, les proportions demeurent les mêmes, à l'exception du logement, dont la part des dépenses engagées sur ce champ par les collectivités est de 73% en 2008, et de l'enseignement, 42% en 2008.

Figure 12 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, Union européenne à 27



Les domaines de la santé et de la protection sociale au niveau de l'Union européenne sont peu investis par les collectivités : ce faible ratio au niveau européen masque de grandes disparités selon les pays. La progression de l'empreinte des collectivités sur ces champs est notable entre 2000 et 2008. Champ d'intervention quasi-inexistant en 2000, les dépenses de santé sont désormais prises en charge à hauteur de 22% par les collectivités.

Ce sont sur ces compétences que la question de la péréquation émerge, les services publics relevant dès lors du domaine vital. L'Italie fournit ainsi le meilleur exemple avec la création d'un système de péréquation cantonné jusqu'en 2009 à la couverture des dépenses de santé prises en charge par les régions après la réforme constitutionnelle.

Figure 13 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, 2008 (enseignement, santé, social)

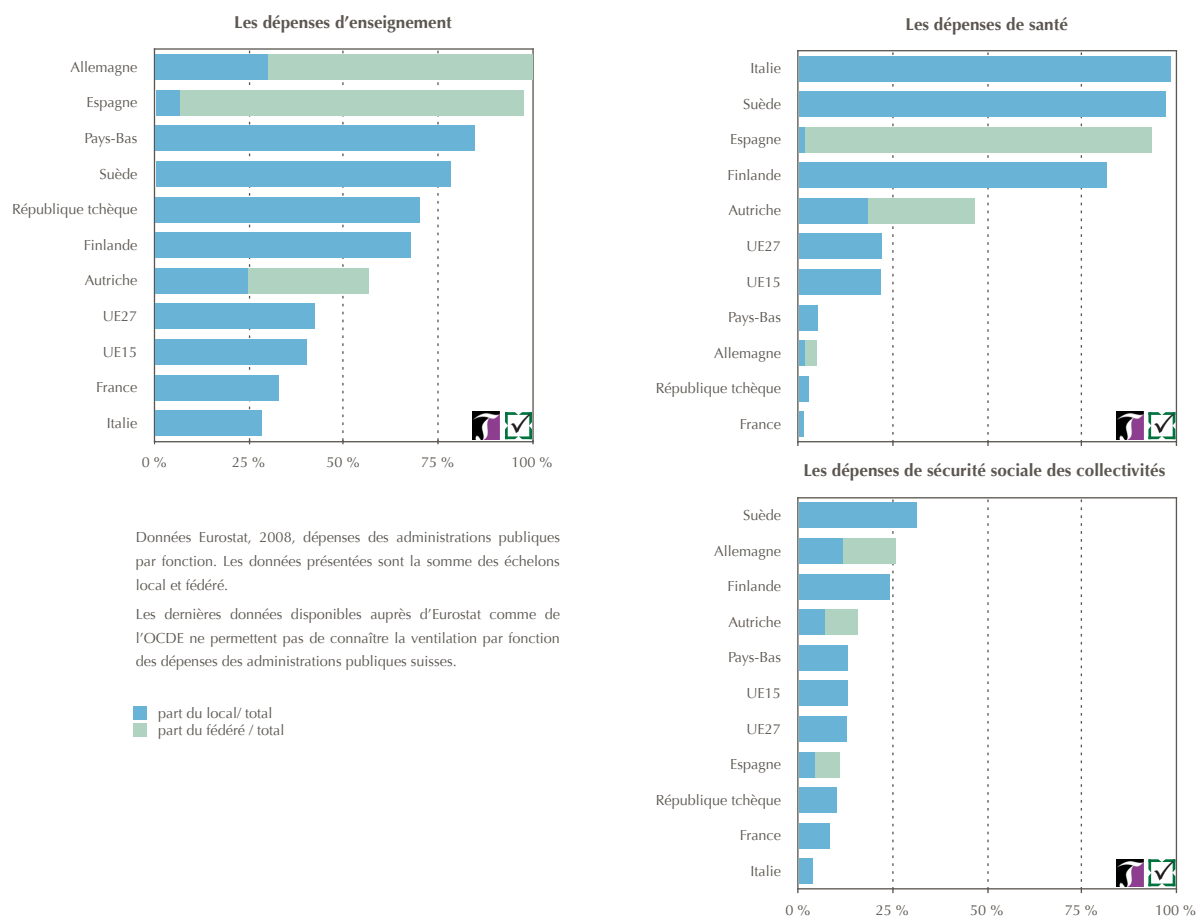
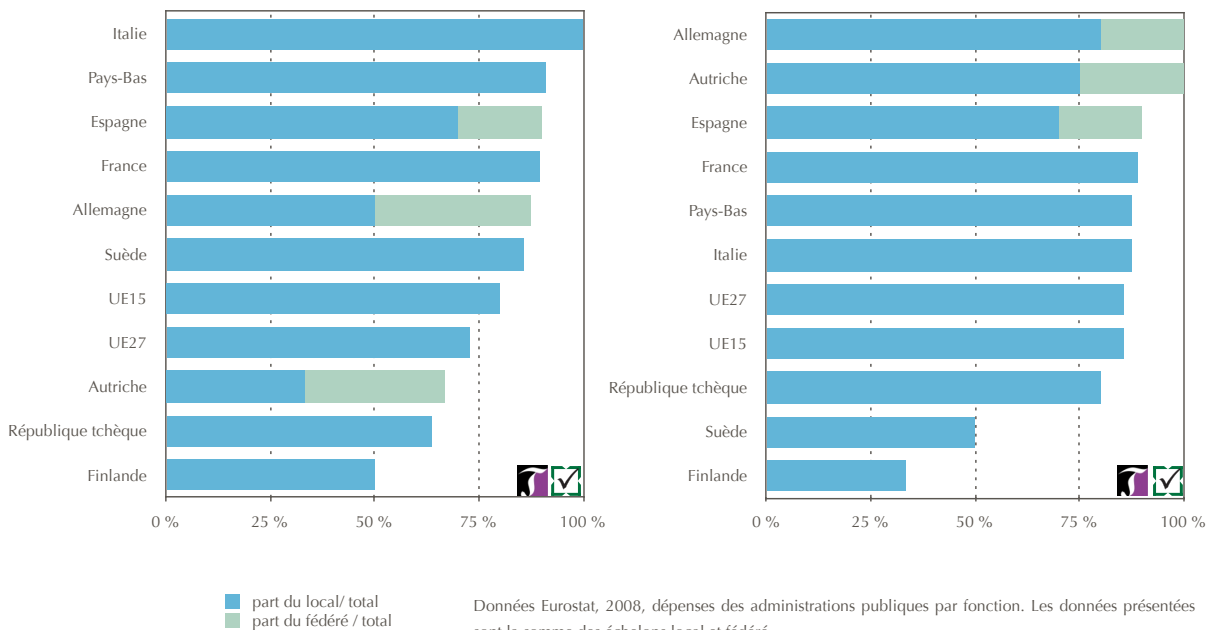


Figure 14 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, 2008 (logement, environnement)



Données Eurostat, 2008, dépenses des administrations publiques par fonction. Les données présentées sont la somme des échelons local et fédéré.

Les dernières données disponibles auprès d'Eurostat comme de l'OCDE ne permettent pas de connaître la ventilation par fonction des dépenses des administrations publiques suisses.

Si la part des dépenses publiques prise en charge par les collectivités peut légitimer les demandes de compensation des coûts et déboucher sur la mise en oeuvre de tels mécanismes, le volume des transferts et leurs modes de calcul s'appuient plutôt sur la composition des budgets des collectivités.

En Italie, il devenait nécessaire de mettre sur pied une péréquation entre régions dès lors qu'elles étaient responsables de la santé. Par ailleurs, son cantonnement au seul domaine de la santé se justifie lorsqu'on sait que 60% des budgets régionaux sont consacrés aux dépenses de santé.

Figure 15 : Ventilation des dépenses des collectivités locales en 2008

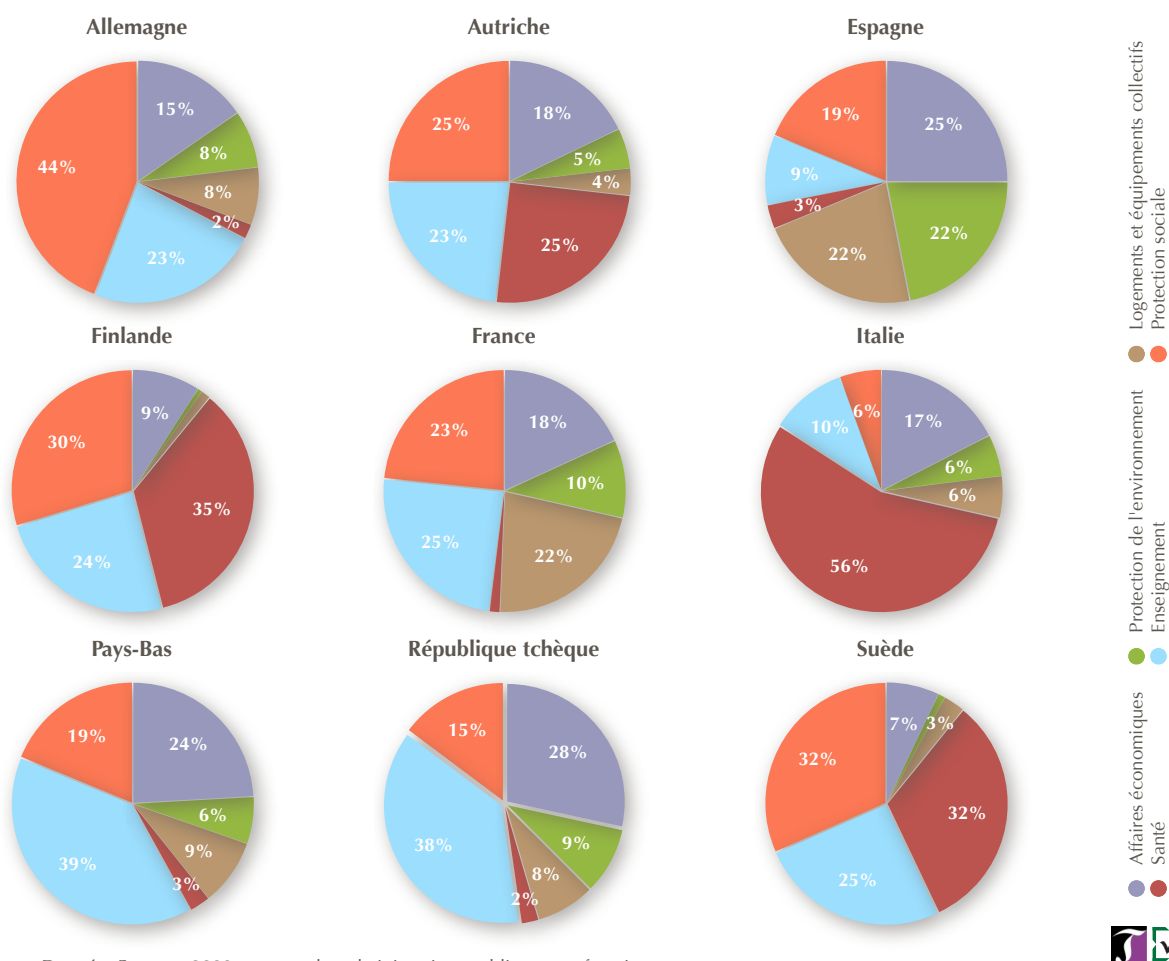
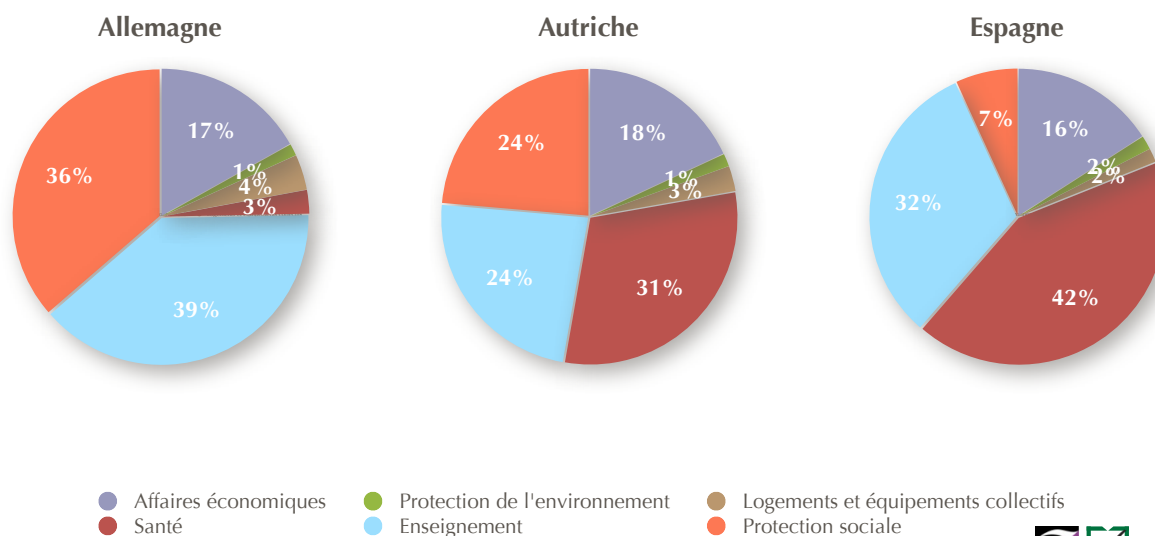


Figure 16 : Ventilation des dépenses des entités fédérées en 2008



Données Eurostat, 2008, comptes des administrations publiques par fonction.

La répartition des dépenses à l'échelon fédéré recouvre les Länder allemands et autrichiens, les cantons suisses et les communautés autonomes espagnoles (codification S1312 dans le système européen de comptes).

L'analyse de la composition des budgets des collectivités fait ressortir une autre classification des compétences : si les collectivités sont des acteurs de premier plan en matière d'environnement, de logement et d'équipements collectifs, ce sont les dépenses d'**enseignement** et de **protection sociale** (famille, jeunesse, personnes âgées, handicap, chômage et maladie) qui captent plus de la moitié des efforts budgétaires.

La Suède et l'Italie affichent de plus faibles parts dans ces domaines en raison de la prépondérance des dépenses de santé, la gestion des hôpitaux, l'emploi de médecins, le remboursement des médicaments étant à la charge des comtés et des régions. Dans ces deux pays, les systèmes de péréquation mis en oeuvre à destination de ces échelons se concentrent sur cette compétence.

La France comme l'Espagne affichent des répartitions analogues qui masquent le rôle désormais assumé par les communautés dans des compétences qui restent du ressort de l'État en France. Les facultés d'expérimentation ouvertes aux régions françaises par la loi Libertés et Responsabilités Locales (loi LRL) du 13 août 2004 concernaient ainsi la santé (équipements sanitaires) sans que les régions ne s'en soient saisies²⁰. Cette répartition masque aussi des différences notables de surfaces financières.

L'ensemble des dépenses de *protection sociale* réalisées par les collectivités espagnoles (communautés incluses) représente 1,5% du PIB ; celles réalisées par les collectivités françaises 1,8%.

En matière de *santé*, les dépenses des collectivités espagnoles représentent 5,7% du PIB et 0,1% en France, ce pourcentage étant équivalent à ce que réalisent seules les communes et les provinces espagnoles. L'effort réalisé sur la santé qui différencie les deux pays tient donc aux moyens engagés par les communautés.

²⁰ Article 70 de la loi LRL : « Une expérimentation est engagée dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, pour une durée de quatre ans, afin de permettre aux régions qui en font la demande de participer au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires... »

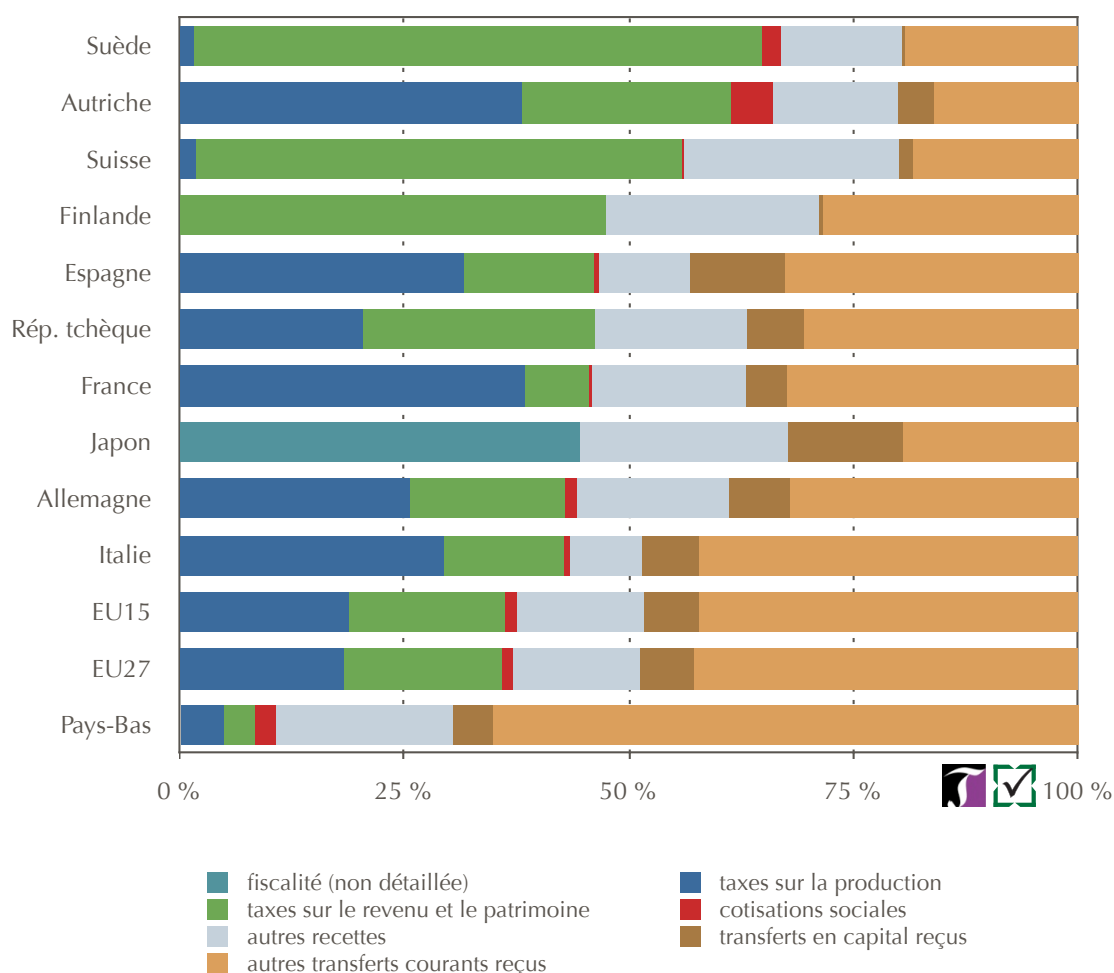
Le même constat peut être dressé quant aux dépenses d'enseignement : les dépenses réalisées par les collectivités représentent 4,5% du PIB en Espagne et 1,9% en France, l'essentiel de la dépense étant porté en Espagne par les communautés.

5. Fiscalité ou dotations : comment pérenniser les recettes des collectivités ?

L'engagement des collectivités dans les domaines de la santé et de la protection sociale notamment s'est traduit par l'affectation de ressources provenant des cotisations sociales, à l'instar de l'Autriche et de l'Allemagne, mais au seul niveau fédéré.

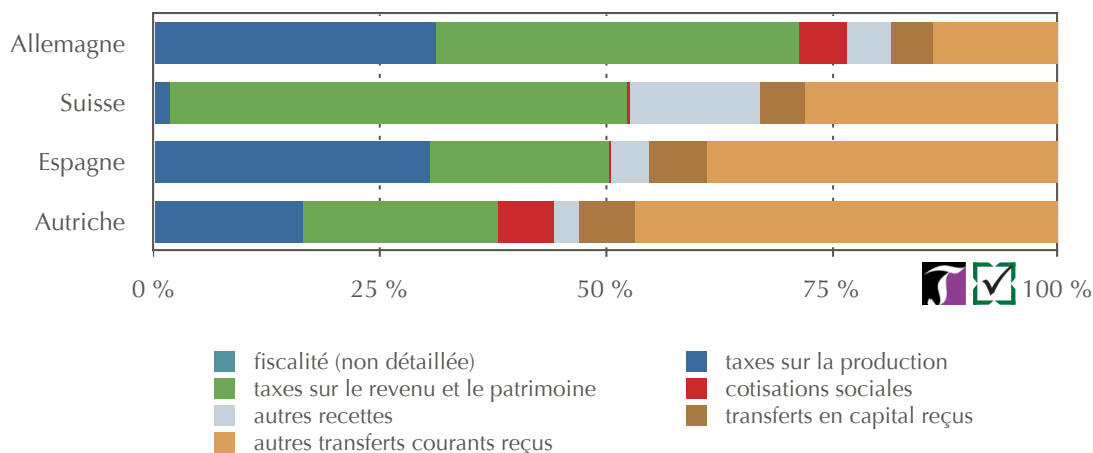
Plus largement, la décentralisation croissante s'est accompagnée de deux modifications substantielles dans les modes de financement des collectivités : la transformation progressive des dotations affectées, parfois attribuées de manière discrétionnaire (cofinancement de projets), en *dotations globales*, libre d'affectation ; et l'attribution de **recettes fiscales de plus en plus partagées avec le niveau national**.

Figure 17 : Les recettes des collectivités locales...



Données Eurostat, 2008, sauf pour la Suisse, 2007 et comptes nationaux 2006 du Japon.

Figure 18 : et des entités fédérées en 2008



Données Eurostat, 2008, sauf pour la Suisse, 2007 et comptes nationaux 2006 du Japon.

La faiblesse des cotisations sociales dans les ressources des collectivités suédoises et leur absence en Finlande sont à relier aux réformes fiscales qui ont retenu l'imposition sur le revenu comme mode de financement prépondérant.

La France se situe dans une position médiane quant à la part des ressources fiscales qui compose les budgets locaux. Si la proportion est analogue à la République tchèque ou l'Allemagne, la France se distingue par la quasi-absence de fiscalité partagée et la très grande latitude laissée aux élus sur la modulation du taux et la faculté de consentir des abattements.

Là où les *taxes sur la production* recouvrent le produit de la TP (et demain la CET) et de la TIPP en France, il s'agit le plus souvent du produit de la TVA ailleurs (Autriche, Espagne, République tchèque, Allemagne et Italie) bien que des variantes étrangères de la taxe professionnelle existent. L'IRAP italienne, au profit des régions, est assise sur la valeur ajoutée ; la *Gewerbesteuer* allemande, au profit des communes, sur les bénéficiaires.

Le regroupement des *taxes sur le revenu et le patrimoine* ne permet pas de distinguer les pays ayant opté pour une imposition sur le revenu des personnes physiques, modèle prédominant dans les pays du nord de l'Europe, et ceux privilégiant plutôt l'imposition foncière à l'instar de la France.

L'OCDE propose une autre classification des recettes fiscales²¹. Avec des données affinées selon la composition de l'assiette fiscale et la nature du contribuable, les collectivités locales françaises affichent une nette dépendance à la fiscalité foncière (la plus forte proportion 41% des recettes fiscales en France, environ 25% au Japon et en Espagne). La taxation des activités économiques est également singulière : la composition de l'assiette de la taxe professionnelle aboutit à une classification ad hoc, adoptée également pour l'IRAP italienne.

À l'échelon fédéré, les ressources fiscales se décomposent de manière plus homogène : le partage de la TVA et l'imposition sur le revenu des personnes physiques sont les principaux modes de financement retenus à cet échelon.

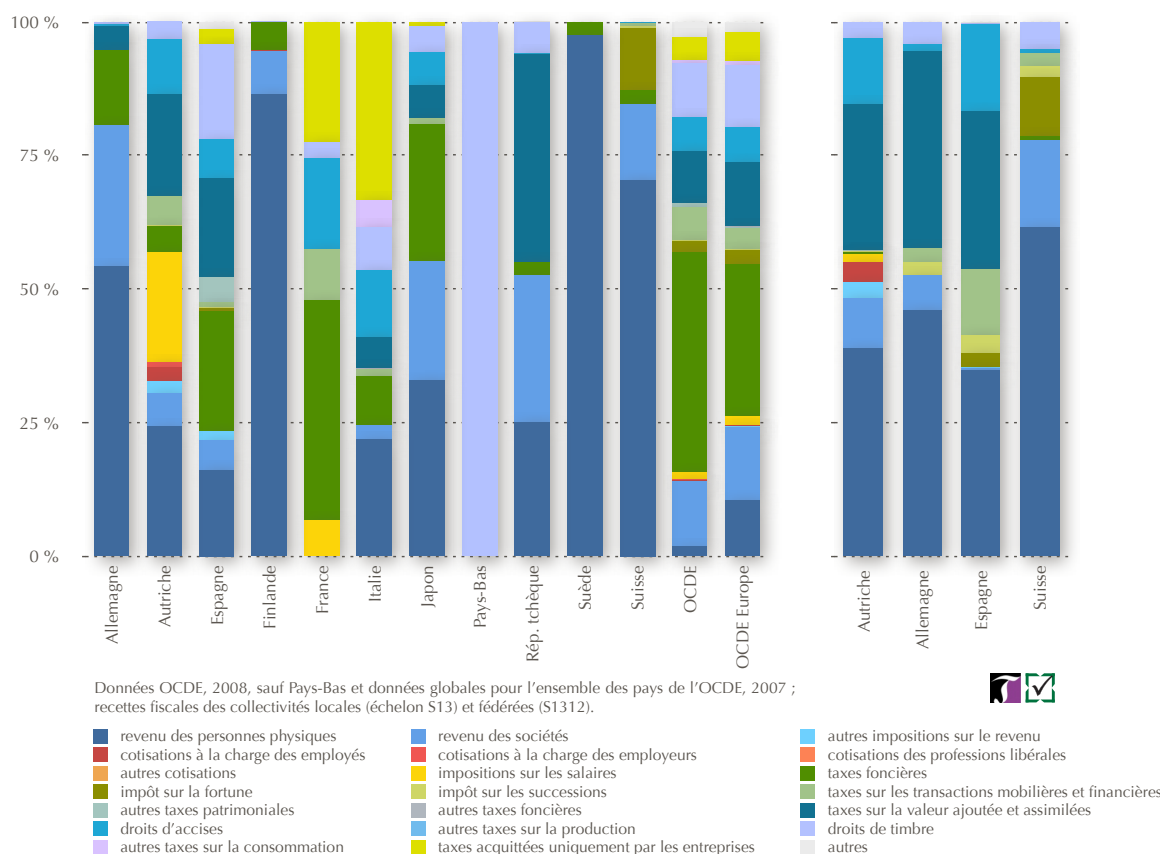
Au niveau local, parmi les pays étudiés, l'imposition sur le revenu des personnes physiques ressort majoritairement dans 4 pays (Allemagne, Finlande, Suède et Suisse), souvent complétée

²¹ Voir annexe III pour l'explication des différences de classification.

par une imposition sur le revenu des sociétés (ces deux impositions réunies sont majoritaires en République tchèque). Sur l'ensemble du panel, les impositions sur la consommation (TVA, droits de timbre, accises) complètent les ressources sans atteindre 25%, à l'exception de l'Autriche et de la République tchèque.

Si l'on exclut l'absence de produit des impositions sur le revenu, le profil des recettes des collectivités françaises est le plus conforme à ce qui est observé globalement sur l'ensemble des pays de l'OCDE, y compris en réduisant le spectre aux pays européens. La taxation foncière reste un mode de financement privilégié pour les collectivités.

Figure 19 : Composition des recettes fiscales des collectivités locales et fédérées, 2008



La **territorialisation** des ressources, mécanisme censé inciter les collectivités au développement de leur territoire et à accroître leur attractivité, sert de contrepartie à l'incapacité pour les collectivités de moduler le produit de leurs taxes. Il constitue toutefois un moyen autrement moins efficace pour le gouvernement central de contraindre les collectivités à une gestion saine de leurs finances : dans un schéma de levier fiscal laissé à la disposition des collectivités, l'État peut refuser d'ajuster le montant des dotations, laissant aux élus locaux la responsabilité d'une hausse des impôts locaux.

Dans un schéma de **fiscalité partagée**, les collectivités peuvent plus aisément faire pression sur le gouvernement pour obtenir une augmentation de leurs ressources, qu'elles soient issues de dotations ou de parts de fiscalité transférée. Dans cette configuration, **seule la conjugaison avec un recours à l'endettement strictement encadré peut limiter la progression des dépenses des collectivités.**

- En Allemagne, les Länder et les communes ont obtenu en 2005 une augmentation de la part de TVA sans que les niveaux de déficit se réduisent substantiellement. L'objectif d'un déficit zéro à échéance 2020 semble aujourd'hui difficilement tenable et l'Association des communes et villes allemandes (*DStGb - Deutsche Städte und Gemeindebund*)

réclame par exemple une révision à la baisse des objectifs en matière de garde d'enfants²².

- En Italie, le produit de la plupart des ressources fiscales des régions est affecté à la couverture des dépenses de santé. Dans le cadre du pacte de stabilité interne, les régions doivent respecter un niveau de déficit (5% des dépenses de santé) qui, s'il est dépassé, débouche sur la signature d'une convention pluriannuelle avec l'État entraînant une hausse obligatoire des impositions assortie de plafonds de dépense. Le Ministère des finances estime que cet encadrement a modéré le rythme d'évolution des dépenses de santé : de 2000 à 2005, le taux moyen d'augmentation des dépenses de santé était égal à 7,3% par an ; pour la période 2006-2009, le taux moyen d'augmentation des dépenses de santé était égal à 2,9% par an.

Entre financement des compétences transférées et exercice d'une contrainte budgétaire afin que les dépenses publiques dans leur ensemble demeurent soutenables, ***l'autonomie financière des collectivités tend à être cantonnée à la dépense***, désormais dans la limite de plafonds ou de standards développés au Japon, en Italie, en Espagne... Les systèmes de péréquation se distinguent ainsi malaisément d'une logique de compensation des coûts puisque le point de convergence est de plus en plus le fruit de modélisations économiques plutôt que le constat des dépenses effectivement engagées par les collectivités.

²² « Hier muss der Betreuungsbedarf (den Kleinkindern) endlich realistisch festgestellt werden... Wenn auch Bund und Länder keine weiteren Leistungen erbringen können, muss der Rechtsanspruch eingeschränkt oder verschoben werden. » / « La garde obligatoire des jeunes enfants doit être envisagée de manière pragmatique... Quand ni l'État ni les Länder ne peuvent fournir des moyens supplémentaires, l'obligation légale doit être restreinte ou reportée. » Gerd Landsberg, directeur de la DStGb, entretien accordé au Handelsblatt, le 11 mai 2010.

Partie II
DE LA COMPENSATION À LA PÉRÉQUATION : LA CONSTRUCTION DE
MÉCANISMES CORRECTEURS DES INÉGALITÉS

La mise en place de systèmes de péréquation est largement influencée par trois types de critères fondés sur la part de la **fiscalité affectée aux collectivités**, de l'**architecture institutionnelle** et de la **spécialisation des budgets** locaux et fédérés sur quelques compétences clés pour la cohésion nationale :

- La ressource **fiscale** est-elle une composante essentielle dans les budgets locaux ? Le cas échéant, les éventuelles variations du produit fiscal entre entités et la volatilité du produit d'une année à l'autre peuvent nécessiter des corrections, bien que le montant des dotations versées risque d'avoir une faible influence, sauf à déconnecter le produit fiscal perçu par une collectivité de l'assiette territorialisée ;
- La prépondérance d'un **échelon** de collectivité, notamment en termes de compétences et de surfaces financières, peut inciter à cibler l'effort de péréquation sur un seul échelon ;
- La nature des **compétences** exercées s'inscrit dans une échelle des priorités d'intervention et d'égalisation de l'offre au niveau national. Les dépenses relatives à la santé, à la protection sociale et à l'enseignement ont ici été isolées. Les transports et les infrastructures sont généralement une autre question aiguë mais la réponse apportée au besoin de financement est généralement d'une autre nature : l'État cofinance, parfois avec l'Union européenne, les projets d'intérêt national, au cas par cas.

Parmi les onze pays étudiés et sur la base des caractéristiques géographiques et institutionnelles développées dans la précédente partie, un premier classement peut être opéré :

Figure 20 : Liste des critères décisifs pour la mise en œuvre d'une péréquation

Pays	Part de la fiscalité au local	Echelon prépondérant	Part de la santé	Part de la protection sociale	Part de l'enseignement
Suède	> 50%	municipal	> 25%	> 30%	20...40%
Autriche	> 50%	fédéré	> 25%	20...30%	20...40%
Suisse	> 50%	fédéré	(1)	(1)	20...40%
Allemagne	25...50%	fédéré	< 25%	> 30%	20...40%
Espagne	25...50%	régionalisé	> 25%	< 20%	20...40%
Italie	25...50%	régionalisation	> 25%	< 20%	< 20%
France	25...50%	3 échelons	< 25%	20...30%	20...40%
République tchèque	25...50%	2 échelons	< 25%	< 20%	> 40 %
Finlande	25...50%	municipal	< 25%	> 30%	20...40%
Japon	25...50%	municipal	(2)	(2)	(2)
Pays-Bas	< 25%	municipal	< 25%	< 20%	> 40 %

- 1) La présentation des comptes par l'Administration fédérale des finances suisse rend malaisée la comparaison avec les données harmonisées par Eurostat : sur les comptes 2007, les dépenses identifiées pour la santé et la protection sociale comptaient pour 19% chacun et 25% pour l'enseignement au niveau des cantons ; pour les communes respectivement 20%, 17% et 21%.
- 2) La présentation des comptes nationaux du Japon rend malaisée la comparaison avec les données harmonisées par Eurostat : sur les comptes 2006, les dépenses identifiées pour l'éducation et pour les services sociaux comptaient respectivement pour 18% chacun.

La mise en oeuvre de systèmes répond le plus souvent à la conjonction des trois aspects évoqués ci-dessus. Quelques exemples tirés des pays étudiés l'illustrent :

- En Espagne, la montée en puissance des communautés autonomes a été concomitante du développement des activités de la Fédération des municipalités (*FEMP*) pour obtenir la reconnaissance des libertés locales assortie d'une autonomie financière. Un fonds de suffisance est mis en oeuvre au niveau des communautés tandis que les grandes villes, dans lesquelles la moitié de la population réside, bénéficient d'un mode de transferts financiers distinct des autres communes et des provinces.
- En Italie, le système de péréquation concerne les régions car le volume de leurs dépenses est bien supérieur à celui des communes et provinces (170 Md€ / 90 Md€ en 2009). Les régions sont en outre désormais responsables de la santé qui représente une part essentielle des budgets. Une imposition sur la valeur ajoutée des entreprises a été mise en place afin de couvrir leurs besoins financiers, auquel il a été adjoint une partie du produit de la TVA. La consommation et l'activité économique étant inégalement réparties, et en décalage avec les dépenses constatées de santé, un mécanisme d'égalisation s'avérait nécessaire et pouvait produire ses effets s'il était ciblé sur les dépenses de santé des régions.
- En République tchèque, les communes peuvent exercer selon leur statut différentes compétences et peuvent en outre exercer pour le compte de l'État certaines prérogatives. Le pays s'est également engagé dans un processus de régionalisation, les régions étant créées en lieu et place des districts hérités de la période communiste. Les transferts opérés par l'État reposent sur une clef de répartition du produit de certains impôts partagés en fonction de la population et des statuts.
- En Suède, les municipalités exercent la majeure partie des compétences là où l'action des comtés est essentiellement consacrée aux services de santé. Deux systèmes de péréquation ont été mis en oeuvre, l'un au niveau communal reposant sur une base large de compétences en lien avec le revenu des habitants, source quasi-exclusive de recettes fiscales des communes ; le second, mis en oeuvre pour les comtés, ne repose que sur les dépenses de santé.

Dans les pays fédéraux, les mécanismes de péréquation concernent au premier chef les Länder et les cantons. Derrière cette apparente homogénéité du fédéralisme, les communes jouent toutefois des rôles extrêmement divers.

- En Allemagne, une partie des dépenses de protection sociale des communes découle des normes élaborées par les Länder. Par ailleurs, les Länder occupent un véritable rôle d'articulation entre l'élaboration des objectifs de politiques publiques votés au Parlement et leur mise en oeuvre, soit par leurs propres moyens, soit par déconcentration/décentralisation au niveau communal. Couplé à des enjeux d'unité nationale, le système de péréquation se fait dans un premier temps entre les Länder et le Bund ; la reconnaissance du rôle des communes se traduit par leur mise à contribution via un prélèvement sur le produit de leur taxe professionnelle au profit du fonds des Länder et la prise en compte, dans le potentiel de ressources des Länder d'une partie des bases fiscales des Länder. Ceux-ci ont ensuite l'obligation de redistribuer entre communes une partie des fonds de péréquation reçus.
- En Autriche, la philosophie des transferts entre Bund, Länder et communes est analogue quoique les communes entretiennent des relations plus denses avec le Bund. Le système de répartition national (loi pluriannuelle de répartition financière - *Finanzausgleichgesetz*) prévoit ainsi les conditions de financement à destination des Länder et des communes là où, en Allemagne, chaque Land est libre d'élaborer son propre mécanisme de

redistribution auprès des communes. En Autriche, les communes sont ainsi des contributeurs nets au financement des différents échelons, ce qui est à relier avec la part des ressources fiscales dont elles disposent. En 2008, les communes ont versé 2,2 Md€, l'apport du Bund s'élevant à 7,9 Md€ et les Länder étant bénéficiaires nets à hauteur de 8,3 Md€ (Vienne, au double statut de ville et de Land, recevant 1,5 Md€).

- En Suisse, les recettes fiscales directes des cantons représentent 70% de leurs recettes ; au niveau communal, la fiscalité directe et les recettes tarifaires représentent près de 80% de leurs recettes. La place laissée à un système de péréquation semble réduite, d'autant plus que le maillage communal se caractérise par la prépondérance des communes de moins de 10 000 habitants. Le système de péréquation réformé en 2007 agit alors à la marge des budgets des collectivités : mise en place pour le seul échelon cantonal, la péréquation représente un peu moins de 5% des recettes des cantons (moins de 1% en 2006 avant réforme).

Comparée aux exemples brièvement décrits ci-dessus, la France présente un profil où l'échelon communal joue un rôle prépondérant par sa surface financière globale (90 Md€ + 33 Md€ pour leurs groupements / départements 65 Md€ / régions 26 Md€) mais qui, de par les compétences dévolues aux autres échelons et la dispersion des lieux de vie (50% de la population dans des communes de moins de 10 000 habitants, 26% dans les communes de 10 000 à 50 000 habitants), ne peut être l'unique destinataire de la péréquation.

Des fonds *ad hoc* ont été élaborés pour le niveau communal exclusivement à l'instar des dotations de solidarité urbaine et rurale et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. La suppression de cet impôt concerne aujourd'hui les trois échelons de collectivités et un nouveau système de péréquation a été prévu en loi de finances, à la fois pour remplacer les anciens mécanismes communaux et pour initier de nouvelles péréquations aux niveaux régional et départemental.

L'architecture probable des financements pour 2011 laisse donc intacte la constitution de l'enveloppe normée²³ : à côté des dotations de péréquation arrimées à la dotation globale de fonctionnement, les nouveaux mécanismes, prélevés essentiellement sur le produit de la contribution économique territoriale, peuvent dès lors être perçus soit comme la compensation à rebours des transferts de compétences dont la charge est plus importante dans les zones défavorisées (cas des régions et des départements), soit comme une dotation bonifiée aux intercommunalités (partage des bases fiscales généreuses avec les communes alentours).

Nous allons examiner en détail les modalités de répartition des enveloppes financières destinées à la péréquation. La multiplicité des définitions que nous avons recensées pour circonscrire la péréquation nous a conduit à considérer tout transfert entre échelons de gouvernement où le produit perçu par la collectivité diffère du produit issu de ses bases, par le truchement de critères fondés sur l'inégale répartition des ressources et des charges entre les territoires.

²³ La France a regroupé la plupart des dotations affectées aux collectivités dans une enveloppe dont l'évolution du montant est définie chaque année en loi de finances. Le Comité des finances locales, composé d'élus et de représentants des collectivités, a pour mission de définir la répartition de l'enveloppe entre les différentes dotations qui la composent.

1. Des critères de ressources et de charges étroitement liés

VOIR TABLEAU DES CRITÈRES DE CHARGE ET DE RESSOURCES DES SYSTÈMES DE PÉRÉQUATION
NUMÉROTÉ CR_1 À CR_6 EN PAGES SUIVANTES

Quels sont les critères les plus généralement utilisés, en ressources comme en charges ? La sélection récurrente de certains critères et leur raffinement dans le temps permettent de dresser leurs avantages et inconvénients respectifs.

L'articulation des critères de charges et de ressources peut soit déboucher sur des mécanismes distincts, soit des ratios reliant le niveau de dépenses à celui des ressources disponibles. À la frontière des logiques de compensation, les mécanismes de péréquation fondés sur des critères de charges intègrent de plus en plus en souvent des critères de ressources et ce sont les constructions mixtes qui prévalent.

Le tableau suivant recense les différents fonds destinés au financement des collectivités. Conformément aux définitions apportées à la péréquation, nous nous sommes appuyés sur les objectifs assignés au fonds et leurs critères d'attribution.

✓ NOMBRE DE FONDS

Lorsque plusieurs fonds s'adressent à différents échelons de collectivités tout en reproduisant les mêmes logiques d'attribution, ils ont été regroupés sur une même ligne dans nos tableaux. En Suède par exemple, les communes et les comtés bénéficient de différents types de péréquation, tantôt fondés sur des critères de coût des services publics, tantôt sur des critères relatifs à leurs ressources.

Dans d'autres cas, il existe également plusieurs fonds, pour un même échelon. En France, nous avons comptabilisé autant de fonds départementaux que de départements qui les mettent en oeuvre. En Allemagne, de manière analogue, il existe autant de fonds de péréquation à destination des communes et des arrondissements (*Landkreise*) que de Länder qui les mettent en oeuvre.

Autre cas de figure, en République tchèque, les fonds sont distingués selon le produit fiscal sur lequel ils s'adosent. Régions et communes sont financés par les mêmes sources de fiscalité partagée, avec des coefficients variables et perçoivent au total trois enveloppes (produit partagé de TVA, d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés).

✓ CRITÈRES DE CHARGES

La population n'est pas un indicateur de charges systématique et son calcul peut avoir un impact considérable sur le volume alloué. Le recours à des strates démographiques est plus fréquent à l'échelon communal où le nombre d'entités peut être conséquent. Ces strates recouvrent aussi des **seuils implicites d'économies d'échelle** et/ou d'effets de structure.

Dans les pays étudiés, les barèmes sont extrêmement dépendant du maillage communal et des modalités de financement.

Pays	Echelon bénéficiaire	Nombre de fonds	Critères de charges	Critères de ressources	Eligibilité / Objectif	Calcul de la dotation	Montant %	
							dép. publiques	dép. échelon
Allemagne	Länder	1 (Länderfinanzausgleich FAG)	Majoration du critère de population pour les villes-état (Berlin, Brême, Hambourg)	Potentiel fiscal par habitant du Land + 68% du potentiel des bases communales	Potentiel du Land < 95% du produit fiscal national par habitant	Comparaison du potentiel du Land avec le produit national	1 %	3 %
Allemagne	Länder	1 (Bundesergänzungszuweisung)		Potentiel fiscal par habitant du Land + 68% du potentiel des bases communales	Potentiel fiscal < moyenne Nouveaux Länder	Régime complémentaire au Länder FAG	1 %	6 %
Allemagne (Bavière ¹)	Communes et arrondissements	13 (autant que de Länder hormis les villes-états)	Population globale, moins de 18 ans, population pondérée selon la strate démographique	Potentiel fiscal calculé sur tout ou partie des bases de fiscalité propre aux communes	Besoins théoriques > recettes théoriques	55% de la différence est pris en charge	na	na
Autriche	Länder	1 (Primärer FAG - fiscalité partagée)	Population 71%, clef synthétique de répartition 29%	Assiette territorialisée des impôt partagés	Tous perçoivent.	Constitution d'enveloppes régionales selon les critères de charges	9 %	31 %
Autriche	Communes	1 (Primärer FAG - fiscalité partagée)	Population brute 15%, population pondérée selon la strate démographique 53,6%, critère géographique 8,3%, clef synthétique 23%	Assiette territorialisée des impôt partagés	Tous perçoivent.	Constitution d'enveloppes régionales selon les critères de charges et répartition par le Land selon l'assiette territorialisée	4 %	35 %
Autriche	Länder	1 (Bedarfszuweisung / Couverture des besoins)	Population globale		Cas par cas	Répartition selon les charges / compétences	2 %	6 %
Autriche	Communes	1 (Finanzkraftstärkung / Renforcement du potentiel financier)	Population globale	Potentiel fiscal ressources fiscales propres + fiscalité partagée	< 90% potentiel moyen de la strate démographique	Comparaison du potentiel de la commune avec la moyenne Complément pour les communes de plus de 10 000 habitants (éligibilité 95% du potentiel)	<0,5%	1 %

Pays	Echelon bénéficiaire	Nombre de fonds	Critères de charges	Critères de ressources	Eligibilité / Objectif	Calcul de la dotation	Montant %	
							dép. publiques	dép. échelon
Espagne	Communautés	1 (fonds de convergence: a) compétitivité b) coopération)	a) Croissance de la population 1999-2009 à 75% et population dépendante à 25% b) Eloignement géographique / densité		a) Cas par cas b) Au-dessous / en-dessous de la moyenne	Répartition de l'enveloppe selon critères pondérés	1 %	3 %
Espagne	Communautés	1 (fonds de garantie des services publics fondamentaux)	Population ajustée	75% des ressources fiscales	Egalisation de la dépense sur les services sociaux, de santé et d'éducation	Part des dépenses de la Communauté dans le national > produit fiscal restreint	1 %	2 %
Espagne	Communautés	1 (fonds de suffisance)	Besoins financiers = ressources de toutes les communautés en 2007 (fiscalité locale et compensations)	Capacité fiscale individuelle (fiscalité locale et partagée)	Besoins > capacité	(Part des besoins de la Communauté dans le national > capacité fiscale) - fonds de garantie des services publics	7 %	20 %
Finlande	Communes	1		Revenus fiscaux potentiels par habitant	Potentiel de la commune < 90% moyenne nationale	Couverture de la différence.	na	na
France	Communes	1 (fonds de solidarité de la région Ile-de-France FSRIF)	Population retraitée & Indice synthétique (logements sociaux 15%, nombre de bénéficiaires aide au logement 20%): caractéristiques communales / régionales	Effort fiscal & Indice synthétique (potentiel financier 55%; revenu par habitant 10%): caractéristiques communales / régionales	Nombre de communes éligibles prédéterminé, classement selon indice synthétique et seuil de population	Selon critères de ressources et de charges + majoration selon strate de population	<0,5%	1 %
France	Communes	93 (fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle FDPTP)	Lieu d'implantation des établissements productifs et de résidence des salariés => communes «concernées»	Potentiel fiscal => communes «défavorisées»	Communes dites «défavorisées» ou «concernées»	Répartition par le Conseil général		
France	Communes	fonds départementaux de péréquation des taxes additionnelles aux droits de mutation à titre onéreux (FDP DMTO)	Population, effort d'équipement	Effort fiscal	Communes de moins de 5 000 habitants, non touristiques	Répartition par le Conseil général	na	na

Pays	Echelon bénéficiaire	Nombre de fonds	Critères de charges	Critères de ressources	Eligibilité / Objectif	Calcul de la dotation	Montant %	
							dép. publiques	dép. échelon
France	Intercommunalités	1 (part péréquation de la dotation globale de fonctionnement des EPCI)	Population pondérée selon la strate démographique	Potentiel <u>fiscal</u>	70% de l'enveloppe de la dotation d'intercommunalité est consacrée à la péréquation.	Répartition en fonction de l'écart à la moyenne pour le potentiel fiscal, de la population et du coefficient d'intégration fiscale	<0,5%	4 %
France	Communes	1 (dotation de solidarité urbaine DSU)	Indice synthétique (logements sociaux et bénéficiaires de prestations sociales) => données de la <u>collectivité</u> (sauf 5 000 à 10 000 hbts données de la strate)	Indice synthétique (potentiel financier et revenu moyen par habitant) => données de la <u>collectivité</u> (sauf 5 000 à 10 000 hbts données de la strate)	Nombre de communes éligibles prédéterminé, classement selon indice synthétique et seuil de population	Répartition selon indice synthétique de ressources et de charges		
France	Communes	1 (dotation de solidarité rurale DSR)	Indice synthétique (potentiel financier, la longueur de la voirie, la population âgée de 3 à 16 ans) => données de la <u>collectivité</u>	Indice synthétique (potentiel financier par hectare) => données de la <u>collectivité</u>	Population < 10 000 habitants ET potentiel financier < 200% moyenne de la strate	Répartition selon indice synthétique de ressources et de charges		
France	Communes	1 (dotation nationale de péréquation DNP)	Population pondérée selon la strate démographique	Potentiel <u>financier</u> par habitant, effort fiscal sur les ménages + Part Majoration : potentiel <u>fiscal</u> moyen par habitant	Potentiel financier < 85% moyenne de la strate ET effort fiscal > 85% moyenne de la strate Correction des insuffisances de potentiel financier et de TP pour la part majoration	Selon critères de ressources et de charges + majoration selon strate de population		

Pays	Echelon bénéficiaire	Nombre de fonds	Critères de charges	Critères de ressources	Eligibilité / Objectif	Calcul de la dotation	Montant %	
							dép. publiques	dép. échelon
France	Départements	1 (dotation de péréquation urbaine DPU)	Densité de population Taux d'urbanisation Bénéficiaires de l'aide au logement Bénéficiaires RMI/RSA	Potentiel financier Revenu moyen par habitant	Potentiel financier < 200 % moyenne de la strate (départements «urbains»)	Répartition selon critères de ressources et de charges	<0,5%	2 %
France	Départements	1 (dotation de fonctionnement minimale DFM)	Longueur de la voirie Superficie	Potentiel financier	Potentiel financier < 200 % moyenne de la strate (départements «non urbains»)	Répartition selon critères de ressources et de charges		
France	Régions	1 (part péréquation de la DGF)	Population	Potentiel <u>fiscal</u> / habitant, Effort fiscal Potentiel fiscal /km2	Potentiel < 85 % du potentiel moyen des régions	Répartition selon critères de ressources et de charges	<0,5%	1 %
France	Bloc communal, départements et régions	3 (part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement)	Population pondérée par strate, superficie, parcs naturels		Tous perçoivent.	Répartition de l'enveloppe selon critères pondérés	3 %	17 %
Italie	Régions	1 (fonds de péréquation des dépenses de santé)	Dépenses de santé (transition entre le coût historique et le coût standard)	86% du produit territorialisé de la TVA	Dépenses de santé standardisées > produit fiscal au taux national	Compensation sur la base de 86% des dépenses historiques	1 %	4 %
Japon	Communes et départements	1 (dotation fiscale globale ²)	Besoins financiers = coût unitaire du service * nombre de bénéficiaires * coefficients d'ajustement => à partir d'une collectivité standard / théorique	Revenus fiscaux standards = 75% des bases de fiscalité locale * taux national	Besoins théoriques > recettes standard	Compensation de la totalité de la différence	5 %	18 %
République tchèque	Communes et régions	3 (TVA, impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur les sociétés)	Population brute 3% Population pondérée par strate démographique 94% Superficie 3%	Coefficient national de répartition du produit de la fiscalité	Tous perçoivent.	Produit national * population pondérée * coefficient national	na	±45%

Pays	Echelon bénéficiaire	Nombre de fonds	Critères de charges	Critères de ressources	Eligibilité / Objectif	Calcul de la dotation	Montant %	
							dép. publiques	dép. échelon
Pays-Bas	Communes	1 (fonds municipal)	14 pôles de dépenses regroupés en 4 catégories: indicateurs ad hoc, la plupart de contexte, parfois de coûts fixes	Taux standard de fiscalité foncière	Le fonds corrige les inégalités d'évaluation des biens entre les communes	Répartition de l'enveloppe selon critères pondérés	6 %	25 %
Pays-Bas	Provinces	1 (fonds provincial)	Population, voies navigables et facteurs de surcoût			Répartition de l'enveloppe selon critères pondérés		
Suède	Communes et comtés	a) 2 (péréquation des coûts) b) 2 (fonds ad hoc : personnes handicapées, dépenses pharmaceutiques)	Coût de 10 / 2 services publics pondéré par 4 catégories structurelles (âge, origine, conditions socio-économiques, géographie)		Coût collectivité > a) Coût national moyen sur l'ensemble des services b) Coût moyen national du service	Compensation de la totalité de la différence	2 %	4 %
Suède	Communes	1 (péréquation du revenu)		Potentiel d'impôt sur le revenu (taux 2003)	Potentiel communal < 115% du potentiel national par habitant	Couverture de 95% de la différence entre potentiel de la commune et 115% du national	4 %	9 %
Suède	Comtés	1 (péréquation du revenu)		Potentiel d'impôt sur le revenu (taux 2003)	potentiel comté < 110% du potentiel par habitant national	Couverture de 90% de la différence entre potentiel de la commune et 110% du national		
Suède	Communes et comtés	3 (dotation structurelle; dotation de transition; dotation d'ajustement)			Fonds complémentaires destinés à lisser les effets de la réforme de 2005 à 2010 et co-financements de projets	Différence ressources avant / après réforme	<0,5%	<0,5%

Pays	Echelon bénéficiaire	Nombre de fonds	Critères de charges	Critères de ressources	Eligibilité / Objectif	Calcul de la dotation	Montant %	
							dép. publiques	dép. échelon
Suisse	Cantons	1 (péréquation des ressources)		Potentiel de ressources par habitant du canton (moyenne sur 3 ans des revenus imposables - personnes, fortunes, bénéfiques, fiscalité partagée)	En fonction de l'indice de ressources Objectif 85% du potentiel national	Selon indice de ressources = potentiel de ressources du canton / potentiel national	2 %	4 %
Suisse	Cantons	1 (compensation des charges)	Charges excessives = surcoût dans l'exercice des besoins fondamentaux lié à des facteurs géographiques (densité, déclivité, altitude, structure de l'habitat) et socio-démographiques (pauvreté, étrangers, charges de centralité)		Caractéristiques du canton. 28 % des charges excessives imputables à des facteurs géographiques, 33% à la démographie et 39 % à la centralité. La compensation des charges par la Confédération couvre en moyenne 12 % (détail 22 /12 / 5 %)	Répartition de l'enveloppe selon critères pondérés	<0,5%	1 %
Suisse	Cantons	1 (compensation des cas de rigueur)		Indice de ressources	Fonds fixé pour 8 ans (2008-2015), -5% par an	Contribution avant et après réforme au système de péréquation	<0,5%	1 %

¹ Chaque Land définit les modalités de redistribution de la fiscalité partagée qu'il reçoit du Bund. L'exemple décrit ici est celui de la Bavière.

² La *Local Allocation Tax* est traduite par Dotation Fiscale Globale. L'abondement de la DFG est assuré par la perception au profit de l'Etat de 5 taxes (impôts sur le revenu, les sociétés, la consommation, le tabac, les spiritueux) dont il redistribue le produit selon des critères déconnectés du lieu de perception.

Figure 21 : Les coefficients de pondération de la population en comparaison

Coefficients appliqués à la fiscalité partagée en République tchèque

Nombre d'habitants	Coefficients de taille	Multiplications des coefficients
0 - 300	1,0000	1,000 x nombre d'habitants
301 - 5 000	1,0640	300 + 1,0640 x nombre d'habitants excédant 300
5001 - 30 000	1,3872	5300,8 + 1,3872 x nombre d'habitants excédant 5000
30 001 et plus	1,7629	39 980,8 + 1,7629 x nombre d'habitants excédant 30 000
Coefficients pour les grandes villes		
Prague, ville capitale (hlavní město)		4,2098
Pišeň		2,5273
Ostrava		2,5273
autres		1,000

Source: d'après une note de Jaroslava Kypetová, juriste pour l'Association des communes et cantons de République tchèque (SMOCR)
Depuis 2008, les 14 classes démographiques ont été remplacées par le tableau ci-dessus et trois critères de répartition s'applique avec les pourcentages suivants :
3 % dépend du nombre d'habitants non-ponderé
3 % dépend de la superficie
96 % dépend du nombre d'habitants ponderé

Pondération de la population pour la fiscalité partagée en Autriche

Population	Facteur
≤ 10 000 habitants	1 1/2
10 001...20 000 habitants	1 2/3
20 001...50 000 habitants	2
> 50 000 habitants	2 1/3

Source: Crédit comunal d'Autriche et Office national de statistique, 2009
Le critère de population pondération compte pour 53,6% dans la répartition de la fiscalité ; la population brute compte pour 15% dans la répartition.

Coefficients appliqués à la dotation globale de fonctionnement en France

Population DGF	Coefficient a	Dotation de base 2008
0	1,0000	0
500	1,0000	31 675
1 000	1,115689	70 680
2 000	1,231378	156 017
350	1,324780	293 740
5 000	1,384310	438 484
7 500	1,451984	689 880
10 000	1,499999	950 259
15 000	1,567672	1 489 695
20 000	1,615688	2 047 097
35 000	1,709090	3 789 517
50 000	1,768620	5 602 160
75 000	1,836294	8 724 778
100 000	1,884309	11 937 217
200 000	1,999998	25 340 228

Source: fiche DGCL et décret pris en Conseil d'État le 31 mars 2005.
Le coefficient a permet de moduler la dotation par habitant affectée aux communes. Il ne vaut que pour la part forfaitaire de la dotation.

- En Autriche, où plus de la moitié de la population réside dans des communes de moins de 10 000 habitants, les majorations à mesure que la taille augmente sont faibles et les communes sont peu incitées à se regrouper (coefficient de 1,5 jusqu'à 10 000 habitants, coefficient maximum dès 50 000 habitants à 2,33).
- En République tchèque, la définition des strates fait l'objet d'après négociations ayant abouti en 2001 à un barème composé de 14 strates (coefficients inférieurs à 1 pour les strates jusqu'à 100 000 habitants, coefficient de 1,6 pour la strate 100 000 à 150 000 habitants). Depuis 2008, le nombre de strates a été simplifié (4 strates) tout en conservant des coefficient ad hoc pour les grandes villes.

Le recours à des strates s'accompagne parfois de la prise en compte du nombre brut d'habitants afin de lisser les effets de seuils. Dans quelques pays, comme au Japon et aux Pays-Bas, ce seront plutôt des indicateurs relatifs aux services (fréquentation, infrastructures) qui seront privilégiés.

Pour les échelons de rang supérieur, régions ou départements et leurs équivalents étrangers, le critère de population est le plus souvent affiné selon des populations aux besoins particuliers. La conjonction entre la nature des compétences et les publics cibles est plus évidente qu'à l'échelon communal où est assuré l'ensemble des services de base.

Cet effet d'échelle apparaît très nettement dans l'architecture de la péréquation sur les coûts en Suède : au niveau communal, ce sont dix services pour lesquels une série de critères, dont la population, sont retenus afin de déterminer, au niveau national, le coût moyen devant être financé a minima pour les collectivités. Dans les comtés, la logique demeure mais sur deux services seulement, ceux-ci se consacrant pour l'essentiel à la santé.

La reconnaissance de spécificités institutionnelles trouve également sa traduction dans l'emploi de coefficients appliqués à la population.

- En République tchèque, Prague, ville et région, reçoit un coefficient deux fois supérieur à celui des grandes villes.
- En Allemagne, les trois villes-États (Berlin, Brême et Hambourg) voient leur population majorée à 135% pour ne pas être lésées par rapport aux autres Länder. Bien que leur population soit inférieure, elles ont des charges fixes de Länder.
- En Espagne, des critères d'insularité ont été intégrés au calcul des fonds de convergence.

✓ CRITÈRES DE RESSOURCES

Les critères de ressources recouvrent généralement l'ensemble des ressources fiscales dont disposent les collectivités. Qu'il s'agisse de fiscalité locale sur laquelle les collectivités ont un levier ou de fiscalité partagée où les collectivités subissent les variations de la base fiscale, la péréquation vise dans cette optique à **lisser la volatilité des ressources** tout en neutralisant les effets de taux. Au produit réel est ainsi préféré le produit potentiel, soit le produit que percevrait la collectivité si elle appliquait un taux standard. Celui-ci peut être défini au niveau national, comme au Japon ou en Italie, ou résulter du niveau moyen constaté à l'échelle nationale (France, Suède).

L'effort de redistribution peut être accru soit en comparant le potentiel d'une collectivité au produit réel perçu au niveau national (avec des effets à rebours lorsque la conjoncture est défavorable) comme en Allemagne, soit en adjoignant au potentiel fiscal d'autres ressources.

- En Allemagne, le potentiel des Länder se fonde également sur une partie des bases fiscales des communes, celles-ci finançant pour partie le fonds de péréquation communal et le Land ayant des responsabilités envers elles.
- En France, ce sont les dotations reçues de l'État qui s'ajoutent au potentiel de ressources calculé pour la collectivité. Dans ce cas de figure, le caractère correcteur de la dotation globale de fonctionnement est entériné et les fonds de péréquation sont perçus comme des compléments. Le différentiel de masses financières accrédite cette hypothèse²⁴.

✓ ELIGIBILITÉ / OBJECTIF

La Suède et la Suisse sont les deux seuls pays à avoir constitué séparément deux fonds de péréquation, l'un sur les critères de charges, le second sur critères de ressources.

Dans les autres cas, l'éligibilité à un fonds est le plus souvent déterminée en fonction de la différence entre besoins estimés et recettes à disposition (théoriquement) de la collectivité (l'utilisation du potentiel est une manière de maintenir une contrainte budgétaire sur les collectivités et, lorsque le levier fiscal existe, de placer les élus locaux face à leurs responsabilités sur les choix de dépenses et l'optimisation des moyens).

Le critère de population revient également dans les critères d'éligibilité, surtout au niveau

²⁴ La DGF hors fonds de péréquation représente 3% des dépenses des collectivités; les fonds de péréquation (horizontaux et verticaux) 0,5%. En Autriche, la fiscalité partagée, qui alimente le système de péréquation et intègre dès l'amont des critères démographiques et géographiques pondérés, représente 13% des dépenses publiques et les fonds de péréquation stricto sensu intervenant a posteriori comptent pour 2%. Pour l'ensemble des chiffres par pays, consulter le tableau de synthèse.

communal. La spécialisation des fonds en France selon les types de territoires et la quasi-absence de critères sur les services publics délivrés rendent les seuils de population nécessaires pour distinguer les zones rurales des zones urbaines. Ils échouent toutefois à définir ce qui fonde la différence entre ces zones. Si la seule différence repose sur la taille de la population, alors il y a un continuum des campagnes vers les villes et le panier de services à délivrer devrait être le même.

Les fonds de péréquation sont rarement discrétionnaires : ils procèdent généralement d'accords, de lois, pluriannuelles comme en Allemagne, Autriche et Suisse par exemple, sans que ces modes de contractualisation puissent garantir un volume stable. Dans le cas de la fiscalité partagée, les fonds sont assimilables à notre dotation globale de fonctionnement ; toutes les collectivités perçoivent des financements par ce biais.

Les modalités de financement des fonds aident à comprendre comment le risque économique pèse sur les collectivités, y compris à travers les mécanismes de péréquation.

2. Péréquation verticale ou horizontale : le mélange des outils plus que des moyens

VOIR TABLEAU DES MODALITÉS DE FINANCEMENT ET DE REDISTRIBUTION DE LA PÉREQUATION
NUMÉROTÉ CPVH_1 À CPVH_4 EN PAGES SUIVANTES

Une typologie peut-elle être établie en fonction des objectifs, de la nature des fonds distribués ou encore des critères d'inégalité pris en compte ? S'il est aisé en théorie de distinguer mécanismes horizontaux et verticaux, les critères de ressources des critères de charges ou encore les recettes fiscales des dotations, les fonds péréquateurs sont solidement arrimés à des mécanismes plus globaux de financement des collectivités.

Les fonds répertoriés sont présentés dans le tableau suivant selon la nature de la redistribution financière.

✓ REDISTRIBUTION MIXTE, HORIZONTALE OU VERTICALE

Un fonds est considéré comme *vertical* lorsque des collectivités d'un même échelon sont financées uniquement par les contributions d'un échelon supérieur. La fiscalité partagée représente par excellence un mode de redistribution vertical. Les dotations destinées à lisser les effets d'une réforme sont généralement financées uniquement par les contributions de l'État, quoique la Suisse ait construit son *fonds de compensation des cas de rigueur* avec des contributions de la Confédération et des cantons.

Dès lors que les contributeurs du fonds se situent à plusieurs échelons de collectivités et incluent parfois l'État, le système est qualifié de *mixte*.

- Les pays fédéraux sont les exemples les plus marquants de financements croisés de la péréquation. Ainsi, en Allemagne comme en Autriche, des enveloppes par Land sont alimentées par la fiscalité partagée (perçue par le Bund) ainsi que par des prélèvements sur les ressources fiscales des communes.
- En Espagne, les communautés sont associées à l'effort de péréquation consenti par l'État. Les récentes réformes ont consisté à réduire les dotations attribuées aux communautés



Légende



fonds de péréquation stricto sensu

fiscalité partagée



dotation avec critères contextuels
pondérés
fonds destiné à lisser les effets de la
réforme de la péréquation

<i>Pays</i>	<i>Echelon bénéficiaire</i>	<i>Nombre de fonds</i>	<i>Nature du fonds</i>	<i>Détermination du volume du fonds</i>	<i>Bénéficiaires</i>	<i>Contributeurs même échelon</i>	<i>Contributeurs autre échelon de collectivité</i>
▼ mixte							
Allemagne	Communes et arrondissements	13 (autant que de Länder hormis les villes-états)	Fiscalité partagée et abondement du Land	Produit collecté année n	Tous perçoivent.	Global Prélèvement sur part des recettes fiscales (<i>Gewerbesteuer</i>)	Global Prélèvement sur la fiscalité partagée versée au Land
Autriche	Länder	1 (<i>Bedarfszuweisung</i>)	Abondement de l'Etat et fiscalité partagée	Loi de répartition financière 2008 - 2013	Cas par cas	Aucun	Global Prélèvement sur la fiscalité partagée versée aux communes (12,7%)
Espagne	Com-munautés	1 (fonds de garantie des services publics fondamentaux)	Abondement de l'Etat et fiscalité partagée	Année de référence = 2007 et évolution du produit collecté (indice ITE)	Cas par cas	Global Prélèvement sur fiscalité partagée	
Espagne	Com-munautés	1 (fonds de suffisance)	Abondement de l'Etat et fiscalité partagée	Année de référence = 2007 et évolution du produit collecté (indice ITE)	Cas par cas	2 Communautés / 15 (système fiscal ordinaire)	
Italie	Régions	1 (fonds de péréquation des dépenses de santé)	Abondement de l'Etat et fiscalité partagée	Evolution des besoins à couvrir	9 Régions /15 à statut ordinaire	6 Régions / 15 Régions à statut ordinaire	
Suède	Communes et comtés	2 (revenu)	Abondement de l'Etat et des collectivités	Enveloppe allouée par l'Etat et base fiscale des collectivités	279 communes/290 20 comtés /21	11 communes / 290 1 comté /21 La contribution est basée sur 85% de la différence entre potentiel de la collectivité et seuil national	

<i>Pays</i>	<i>Echelon bénéficiaire</i>	<i>Nombre de fonds</i>	<i>Nature du fonds</i>	<i>Détermination du volume du fonds</i>	<i>Bénéficiaires</i>	<i>Contributeurs même échelon</i>	<i>Contributeurs autre échelon de collectivité</i>
Suède	Communes et comtés	1 (ajustement)	Abondement de l'Etat et des collectivités	Enveloppe allouée chaque année par l'Etat	Global	Global Si montants péréquation revenu > enveloppe Etat	Global Si montants péréquation revenu < enveloppe Etat
Suisse	Cantons	1 (péréquation des ressources)	Abondement de l'Etat et des cantons	Cantons = croissance du PIB +1 point Confédération = 72% contribution des cantons	18 cantons / 26	8 cantons / 26	
Suisse	Cantons	1 (compensation des cas de rigueur)	Abondement de l'Etat et des cantons	Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges, programmation pluriannuelle 2008-11	8 cantons / 26	18 cantons / 26	
▼ <i>horizontal</i>							
Allemagne	Länder	1 (Länder-FAG)	Fiscalité partagée: TVA	Produit collecté année n	12 Länder / 16 La contribution couvre en moyenne 6% des dépenses (de 0,1 à 15%)	4 Länder / 16 La contribution représente de 3% à 12% des dépenses ajustées. La contribution est basée sur 80% du potentiel.	
Finlande	Communes	1	Abondement des collectivités	Produit collecté année n	±70% de communes sous le seuil de 90% de la moyenne national		
France	Communes	1 (FSRIF)	Abondement des collectivités	Potentiel fiscal des communes	145 communes / 356 communes de plus de 5 000 habitants	82 communes	4 intercommunalités contributrices
France	Communes	93 (FDPTP)	Abondement des collectivités	Produit collecté année n	Cas par cas	Cas par cas (établissements exceptionnels)	Le Conseil général peut abonder le fonds

<i>Pays</i>	<i>Echelon bénéficiaire</i>	<i>Nombre de fonds</i>	<i>Nature du fonds</i>	<i>Détermination du volume du fonds</i>	<i>Bénéficiaires</i>	<i>Contributeurs même échelon</i>	<i>Contributeurs autre échelon de collectivité</i>
France	Communes	93 (FDP DMTO)	Abondement des collectivités	Produit collecté année n	Communes de moins de 5 000 habitants non touristiques	Communes de plus de 5 000 habitants et stations touristiques	
Suède	Communes et comtés	2 (péréquation des coûts)	Abondement des collectivités	Evolution des dépenses de l'échelon de collectivité	a) 150 communes/290 6 comtés /21	a) 140 communes/290 15 comtés /21	
▼ vertical							
Allemagne	Länder	1 (<i>Bundesergänzungs- zuweisung</i>)	Abondement de l'Etat	Vote au Parlement / Pacte de solidarité 2005-2019	11 Länder / 16 La contribution couvre en moyenne 12% des dépenses (de 0,7 à 22%)	na	
Autriche	Communes	1 (<i>Finanz- kraftstärkung</i>)	Abondement de l'Etat	Loi de répartition financière 2008 - 2013	Cas par cas	na	
Autriche	Länder et communes	2 (<i>Primärer FAG</i>)	Fiscalité partagée: TVA, impôts sur les sociétés, les salaires, les produits pétroliers	Produit collecté année n	Tous	na	
Espagne	Com-munautés	1 (fonds de convergence)	Abondement de l'Etat	Loi organique et loi ordinaire, décembre 2009	Cas par cas	na	
France	Bloc communal, départements et régions	DSU, DSR, DNP, parts péréquation DGF, DPU, DFM	Abondement de l'Etat	Enveloppe allouée chaque année par l'Etat, répartition établie par le Comité des finances locales	Cas par cas	na	
France	Bloc communal, départements et régions	3 (part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement)	Abondement de l'Etat	Enveloppe allouée chaque année par l'Etat, répartition établie par le Comité des finances locales	Tous	na	

<i>Pays</i>	<i>Echelon bénéficiaire</i>	<i>Nombre de fonds</i>	<i>Nature du fonds</i>	<i>Détermination du volume du fonds</i>	<i>Bénéficiaires</i>	<i>Contributeurs même échelon</i>	<i>Contributeurs autre échelon de collectivité</i>
Japon	Communes et départements	1 (dotation fiscale globale)	Redistribution de la fiscalité locale par l'Etat	Evolution des besoins à couvrir	Tous à l'exception de 2 départements (sur 47) et 169 communes (sur 1788)	Les non bénéficiaires couvrent 25% de la population.	
Pays-Bas	Communes et provinces	2	Abondement de l'Etat	Evolution des dépenses de l'échelon central	Tous	Prélèvements sur les recettes fiscales	
République tchèque	Communes et régions	3	Fiscalité partagée: TVA, impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur les sociétés	Produit collecté année n	Tous	na	
Suède	Communes et comtés	2 (fonds ad hoc coûts)	Abondement de l'Etat	Evolution des dépenses de l'échelon de collectivité	Cas par cas	na	
Suède	Communes et comtés	1 (dotation structurelle)	Abondement de l'Etat	Montants alloués avant réforme	94 communes 6 comtés	na	
Suède	Communes et comtés	1 (transition)	Abondement de l'Etat	Montants alloués avant réforme, extinction progressive 2005-10	Cas par cas	na	
Suisse	Cantons	1 (compensation des charges)	Abondement de l'Etat	Indice des prix	17 cantons / 26	na	

mais également aux grandes villes et à leur affecter désormais des parts de fiscalité. Seules les communautés demeurent liées à l'État pour financer le fonds de suffisance et le fonds de garantie des services publics fondamentaux.

Dans ces différents exemples, le mécanisme de fiscalité partagée permet d'effectuer un prélèvement global, ce qui permet de répartir l'effort financier sur l'ensemble de la strate et limite les effets de stigmatisation.

- En Italie, la construction du système de péréquation des dépenses de santé vise explicitement à éviter ces effets. Officiellement, le système est destiné à couvrir des dépenses, ce qui se traduirait, pour les régions les mieux dotées en bases fiscales, à un plafonnement du montant perçu (ce mécanisme n'est pas sans rappeler la mise en place du ticket modérateur pour la taxe professionnelle). Dans les faits, il existe bel et bien des régions dont une partie du produit de TVA sert à alimenter le fonds de péréquation. La territorialisation des recettes fiscales partagées trouve ici sa limite.

Les mécanismes *horizontaux* sont théoriquement les plus plébiscités : sans coût pour l'État, l'effort repose sur les collectivités les mieux dotées. Ces mécanismes purs sont minoritaires : soit parce que l'État doit abonder le fonds (ce qui revient à un système mixte), soit parce qu'ils sont limités en volume, soit parce qu'il deviennent rapidement impopulaires.

La faiblesse des financements horizontaux est à relier avec le niveau de prélèvement soutenable pour maintenir des incitations à développer les territoires. En Italie, 86% du produit de la TVA constitue l'assiette de répartition, en Finlande 60% des bases des contributeurs sont comptabilisées, en Allemagne 80% de l'assiette fiscale globale ; dans ce même pays, les Länder conservent 12% du produit fiscal marginal²⁵...

✓ NATURE DU FONDS

Selon la nature de la redistribution adoptée, les moyens d'abondement des fonds sont relativement limités dans leur variété : il s'agit soit de prélèvements en amont sur la fiscalité partagée (ce qui implique l'effort de toutes les entités de l'échelon) ou sur les recettes de l'État, soit de prélèvements en aval sur un nombre plus ou moins limité de collectivités.

✓ DÉTERMINATION DU VOLUME DU FONDS

Cette détermination reflète assez bien les rapports qu'entretiennent les collectivités avec les États : elles peuvent être de quasi-prescripteurs, à l'instar du rôle joué par la conférences des directeurs financiers des cantons, bien qu'une telle approche soit rarement rencontrée, y compris dans les pays fédéraux ; elles sont presque toujours très associées aux processus de négociation, parfois après avoir entamé des rapports conflictuels comme en Espagne.

La détermination du volume du fond assure aussi les conditions de sa stabilité, ou au contraire de sa volatilité. Les réformes conduites ont généralement abouti à une diminution des dotations versées aux collectivités et à leur report en fiscalité partagée²⁶. Les enveloppes de péréquation sont ainsi de plus en plus déterminées par la conjoncture économique et la vitalité des territoires.

²⁵ Il s'agit du produit perçu en plus par rapport à l'année précédente. Le seuil de 12% vaut aussi bien à la hausse qu'à la baisse.

²⁶ Le glissement est toutefois plus important dans les discours sur la réforme que dans sa traduction en masses financières.

Rares sont les collectivités qui déterminent le montant de l'enveloppe à partir des coûts constatés. Une telle approche est encadrée :

- Par la détermination de coûts standards définis pour une collectivité théorique au Japon,
- Par la circonscription du champ de la péréquation à quelques domaines de compétences comme la santé en Italie,
- Par l'adjonction d'une enveloppe d'ajustement en Suède.

Dans ce dernier pays, le gouvernement définit un objectif de dépense pour la péréquation puis construit la péréquation sur ressources en fonction du potentiel des communes et du produit moyen national cible. Si l'enveloppe de péréquation sur ressources excède l'objectif de dépenses du gouvernement, le différentiel est inscrit dans l'enveloppe d'ajustement et l'effort est réparti sur l'ensemble des collectivités. Ce fonds fonctionne également lorsque l'objectif de dépenses n'est pas atteint : le surplus est alors redistribué aux collectivités.

3. La réforme de la péréquation : l'acceptabilité politique du projet

VOIR TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES SYSTÈMES DE PÉREQUATION NUMÉROTÉ FP_1 EN PAGE SUIVANTE

L'efficacité des fonds de péréquation est-elle liée aux volumes mis en oeuvre, à l'architecture des fonds ad hoc ou encore à la conjonction de différents mécanismes de financement dont les objectifs peuvent dépasser le cadre de la péréquation ?

La conduite des réformes des organisations territoriales et de leur financement a souvent inclus une refonte de la péréquation, ouvrant généralement le débat sur l'efficacité du système de réduction des inégalités et la pertinence des objectifs poursuivis.

Parmi les cas de pays ayant réformé en profondeur leur organisation, la plupart ont traité le financement des collectivités, soit comme une conséquence des nouveaux partages de compétences, soit de manière marginale, les nouveaux modes de fonctionnement appelant d'eux-mêmes à d'autres régulations. La péréquation est ainsi demeurée à la marge dans l'agenda des réformes, derrière les préoccupations relatives à l'endettement (Allemagne, Japon), à la lisibilité des compétences (Allemagne, Suisse) et l'exercice des compétences fondamentales (Autriche, Espagne, Italie).

Un tableau synthétisant les volumes des fonds péréquateurs souligne le caractère limité de leurs effets correcteurs. Dès lors que plus de la moitié des recettes des collectivités provient de ressources fiscales ou tarifaires, l'impact d'une dotation demeure faible.

- Le nouveau système de péréquation en Suisse porte désormais l'apport des fonds péréquateurs à hauteur de 5% des recettes cantonales.
- En Allemagne, l'ampleur des fonds est inédite mais ne trouve aucune comparaison en raison de la partition historique du pays.

L'autre facteur limitant la portée des mécanismes de péréquation tient à la persistance de collectivités dotées de statuts particuliers.

<i>Pays</i>	<i>Echelon bénéficiaire</i>	<i>Nombre de fonds</i>		<i>Coût assumé par l'échelon central</i>	<i>Montant % dép. publiques</i>	<i>Poids dans le PIB</i>
Allemagne	Länder, communes et arrondissements	15 (Länder Finanzausgleich, Bundesergänzungszuweisung, Kommunal Finanzausgleich)	horizontal, vertical, mixte	64 % pour les Länder, via fiscalité pour le bloc communal	Länder 9%	Länder 1%
Autriche	Länder et communes	3 (Primärer Finanzausgleich - Ertragsanteile)	vertical	100 %	13 %	6 %
Autriche	Länder et communes	2 (Bedarfszuweisung, Finanzkraftstärkung)	mixte, vertical	66% et 100%	2 %	1 %
Espagne	Communautés	3 (fonds de convergence, de garantie des services publics fondamentaux, de suffisance)	vertical, mixte	100 % et via fiscalité partagée	9 %	4 %
Finlande	Communes	1	horizontal	0 %	na	na
France	Bloc communal, départements et régions	101 (FSRIF, FDPTP, DSU, DSR, DNP, DFM, DPU, parts péréquation de DGF)	horizontal, vertical	85 %	0,5 %	<0,5%
France	Bloc communal, départements et régions	3 (part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement)	vertical	100 %	3 %	2 %
Italie	Régions	1 (fonds de péréquation des dépenses de santé)	horizontal	100 %	1 %	<0,5%
Japon	Communes et départements	1 (dotation fiscale globale)	vertical	100 %	6 %	3 %
République tchèque	Communes et régions	3 (TVA, impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur les sociétés)	vertical	100 %	na	na
Pays-Bas	Communes et provinces	2 (fonds municipal et provincial)	vertical	?	6 %	3 %
Suède	Communes et comtés	9 (coûts, revenus, ajustement, transition, structurelle)	horizontal, vertical et mixte	84% au global	6 %	3 %
Suisse	Cantons	3 (charges, ressources, transition)	vertical, mixte	66% au global	2 %	1 %

- En Espagne, deux communautés ne s'inscrivent pas dans le schéma de fiscalité partagée : leur système qualifié de *foral* leur permet de percevoir la totalité des impositions et d'en reverser une partie à l'État au prorata des services nationaux délivrés sur leurs territoires.
- En Italie, cinq régions sont dotées de statuts spéciaux : la loi de 2009 habilitant le Gouvernement à établir le nouveau système de péréquation destiné à couvrir l'ensemble des fonctions essentielles des régions, provinces et communes, ne les concerne pas et elles conservent leurs modes particuliers de financement.
- Le cas des territoires ultramarins français ne trouve pas d'équivalent dans les pays étudiés et peu de données sont disponibles. À l'inverse de l'Espagne, la France a choisi de réserver une partie des financements aux territoires ultramarins plutôt que d'adjoindre des critères ad hoc tant les différences dans les ressources fiscales que dans l'exercice des compétences étaient grandes avec la métropole.

Partie III
**NOUVELLE CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE, RÉFORME
DES COLLECTIVITÉS : QUELLE PÉREQUATION ENTRE LES
TERRITOIRES ?**

L'étude comparative de onze pays démocratiques et dotés de collectivités jouissant d'une large autonomie et de la garantie de leur financement a permis de distinguer la France par la multiplicité des fonds péréquateurs et leur faible surface financière. Cette dispersion recoupe une relative étanchéité dans les modes de financement entre État et collectivités : la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la contribution économique territoriale a une influence certaine sur le levier fiscal à disposition des élus locaux mais ne change guère la donne sur le cloisonnement entre les financements par dotations et ceux par la fiscalité locale. La seule instance de négociation existante à ce jour demeure le Comité des finances locales, sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur. Les mécanismes de financement des collectivités ne conduisent ainsi pas à engager un dialogue construit sur le partage des responsabilités entre État et collectivités. Dans un tel contexte, les départements et régions, malgré les compétences clés qu'ils exercent désormais pour la cohésion du territoire national, sont cantonnés, en l'état actuel de la loi de finances pour 2010, à se répartir en 2011 une nouvelle enveloppe de 114 millions d'euros au titre de la péréquation économique soit moins de 0,2% de leurs budgets.

Dans un contexte économique déprimé, peut-on se reposer sur la croissance de la valeur ajoutée pour fonder une péréquation dynamique et consistante ?

La conduite des réformes dans des pays aux structures institutionnelles complexes et l'insertion des mécanismes de péréquation dans le financement global des collectivités illustrent les questionnements propres à chacun de ses pays. Plus que la transposabilité des systèmes, quelles problématiques sont soulevées par la mise en oeuvre de la péréquation ? Et quelles peuvent être les propres interrogations du débat français ?

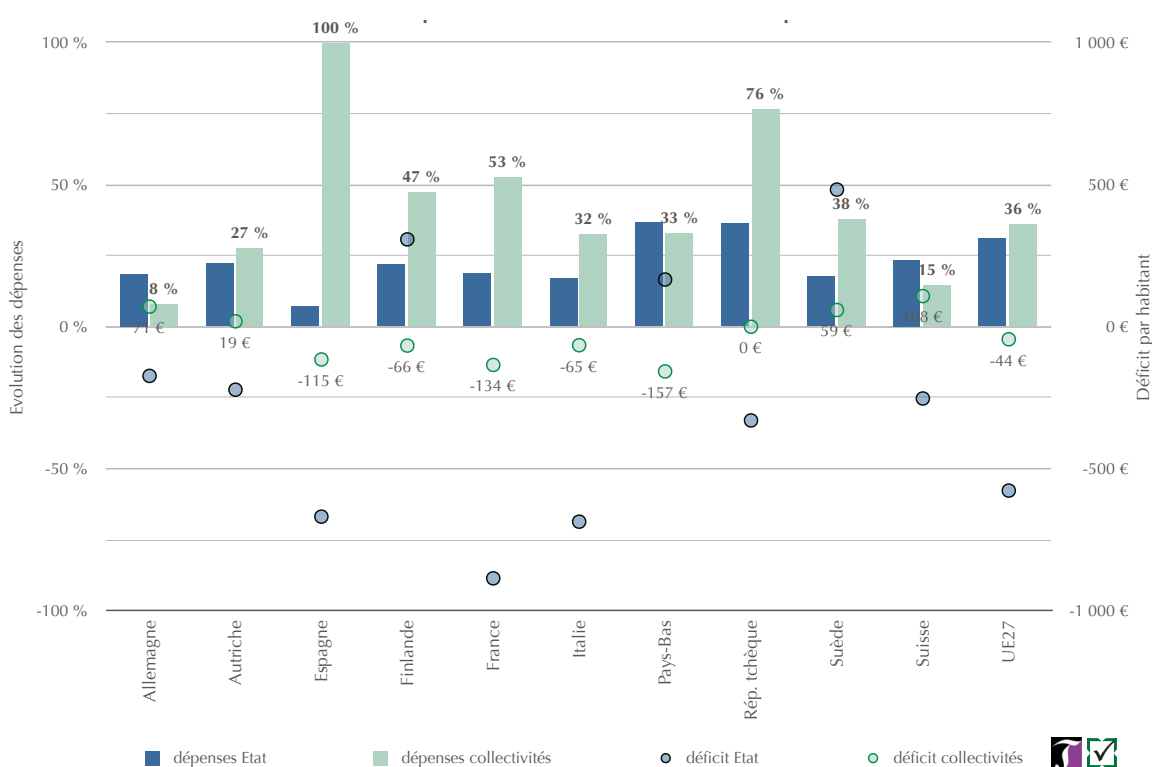
Nous proposons au lecteur cinq questions que nous avons identifiées et qui ont nourri, sans les épuiser, les débats sur les réformes à l'étranger.

1. Le financement des collectivités peut-il comporter une norme de dépenses ?

L'ensemble des pays étudiés ont des niveaux de prélèvement obligatoires compris entre 36% (République tchèque) et 48% (Suède), la France se situant à 44,6%²⁷.

Les collectivités locales ont vu leurs dépenses croître, au cours de la dernière décennie, à un rythme plus rapide que les dépenses du Gouvernement, même si elles affichent des niveaux de déficit bien inférieurs à celui de l'État. Ce différentiel est à relier avec la faible part des ressources fiscales attribuée directement aux collectivités : les gouvernements centraux financent indirectement une partie des dépenses des collectivités et il existe bien un déficit implicite des collectivités porté par l'échelon central.

Figure 22 : Evolution des dépenses de 2001 à 2008 et niveau du déficit pour 2008



Données Eurostat, 2008, dépenses des administrations publiques par fonction. Les données présentées sont la somme consolidée des échelons local et fédéré.

L'analyse des critères de ressources et de charges utilisés dans les mécanismes de péréquation montre qu'ils intègrent de plus en plus fréquemment le coût des services publics. Ces critères se distinguent des indicateurs contextuels tels que la longueur de voirie ou la part des personnes âgées, en établissant directement une norme de dépense pour délivrer une unité de service (par habitant, par kilomètre, ...).

- Au Japon, cette approche est **économétrique et théorique** : le coût standard est élaboré pour une collectivité standard qui ne ressemble pas nécessairement à la tendance observée (le département standard japonais compte 1,7 millions d'habitants, la population moyenne des départements étant de 2,7 millions). Une série de critères contextuels permet d'adapter le standard aux réalités de chacune des collectivités (parmi

²⁷ Recettes fiscales rapportées au PIB, Eurostat, 2008.

lesquelles la densité, les strates démographiques, le climat, la présence d'équipements spécialisés, ...).

- En Suède, la normalisation de la dépense repose sur le **niveau des dépenses constaté à l'échelle nationale**, les collectivités se comparant à ce référentiel sur la base d'un panier de services afin de décourager l'inflation de la dépense. La péréquation des coûts sur un panier de services est ainsi un rééquilibrage entre territoires tout en laissant à la collectivité la faculté d'affiner ses préférences.
- L'Italie s'est également engagée vers la normalisation des dépenses des régions. Avec un système de péréquation des dépenses de santé, il était impératif de définir le niveau de dépenses à couvrir. Après un mécanisme fondé sur les coûts historiques, un décret a été pris en 2005 pour définir un coût standard. Les oppositions très vives et la complexité des modalités de calcul requises ont repoussé son application. Le système existant se situe à mi-chemin : le niveau de dépenses préexistant constitue un facteur parmi d'autres, tels que la composition de la population, les caractéristiques sanitaires et épidémiologiques. Le nouveau système instaurant une péréquation pour l'ensemble des services fondamentaux à tous les échelons devrait reprendre la logique de couverture des coûts et requiert dès lors l'évaluation des coûts de production et de service²⁸. Une des difficultés majeures soulevées par nos interlocuteurs réside dans l'estimation de ce coût, non seulement auprès des administrations mais également de l'ensemble des délégataires de services publics, qu'ils soient des entreprises, ou encore des associations, des organisations religieuses...
- L'Espagne, enfin, s'est elle aussi engagée dans une forme ouverte de normalisation de la dépense à travers le fonds de garantie des services fondamentaux. La situation individuelle d'une collectivité est comparée à un référentiel national, lequel repose sur les données des collectivités et l'objectif du Gouvernement. Les effets du fonds débordent des services fondamentaux car, à l'instar du potentiel financier français qui intègre les montants de la dotation globale de fonctionnement, les versements au titre du fonds de garantie sont inclus dans le calcul du fonds de suffisance.

Au-delà de ces exemples, le premier processus de normalisation repose sur les **seuils démographiques** retenus. Les seuils indiquent les rendements d'échelle escomptés et que les collectivités ont intérêt à atteindre pour optimiser leurs recettes.

- Au Japon, le critère de population est intégré aux critères d'attribution de la dotation fiscale globale. Selon les barèmes qui nous ont été remis, le coefficient de pondération de la population ne cesse de décroître à mesure que la taille de la collectivité augmente. Cette décroissance est particulièrement forte jusqu'à 4 000 habitants et le coefficient a été diminué au cours des réformes successives (1998 et 2001). Ce n'est qu'à partir de 100 000 habitants que le coefficient est stable. Faut-il y voir une désincitation aux fusions de communes pourtant largement opérées ? Une telle approche n'est envisageable que par la prise en compte des facteurs de services.

Dans tous les autres pays étudiés, les coefficients appliqués à des strates démographiques croissent avec la taille de la collectivité. Ce système prévaut en l'absence de données sur les équipements nécessaires. La **littérature sur les économies d'échelle réalisées en fusionnant des communes par exemple ne donne aucune conclusion claire en faveur ou défaveur des**

²⁸ La loi votée en 2009 habilite le gouvernement depuis le 5 mai 2009 et pour une période de deux ans à prendre les décrets nécessaires à l'instauration d'un système de péréquation dont les modalités sont d'ores et déjà largement énoncées dans la loi 42/2009. Nous en connaissons donc d'ores et déjà les principes sans les modalités de financement.

regroupements²⁹. En Finlande, les travaux de recherche ont permis de définir une taille optimale de collectivité pour délivrer... un service, celui des établissements scolaires spécialisés³⁰.

La prise en compte du coût du service soulève des problématiques de périmètre d'exercice des compétences et de leur adéquation avec les ressources fiscales pouvant y être prélevées. Des solutions peuvent être trouvées soit dans la constitution d'un **panier large de services** intégré au calcul de la péréquation, ce qui requiert un appareil statistique solidement constitué, soit, et cela est rarement exclusif, par l'**attribution de compétences limitées**, le plus souvent aux échelons supérieurs de collectivités. Une dernière option, qui prévaut dans les modèles fédéraux, est la dévolution de la péréquation entre municipalités au niveau fédéré ou régional.

La réforme de 2009 offre ainsi la possibilité aux régions italiennes de créer de nouvelles taxes afin de couvrir le coût des services. Les nouveaux fonds de péréquation des provinces et communes seront constitués en annexe des budgets régionaux.

À la lumière des exemples étrangers et des pré-requis méthodologiques et statistiques nécessaires à l'évaluation du coût des services publics, la France a opté pour des indicateurs contextuels et des strates **démographiques** afin de moduler les dotations par habitant ; elle a aussi retenu des seuils de population pour définir l'éligibilité à certains fonds (dotations de solidarité urbaine ou rurale, fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France).

Une autre piste de normalisation de la dépense peut reposer sur un découpage **géographique**. À l'instar du FSRIF, les inégalités territoriales peuvent se mesurer à l'aune d'un référentiel régional et non plus national, ce qui implique d'entériner les périmètres et les inégalités entre régions. Cette piste mérite toutefois d'être envisagée : les derniers rapports sur la cohésion économique et sociale de l'Union produits par la Commission européenne insistent sur les tendances concomitantes à la réduction des inégalités entre régions d'une part et la croissance des inégalités au sein des régions d'autre part. En République tchèque, des annuaires statistiques par régions sont publiés régulièrement et la mesure des inégalités est systématiquement faite en référence aux niveaux national et régional.

La normalisation de la dépense peut enfin se focaliser sur quelques compétences, pour lesquelles la construction d'un référentiel mériterait des investissements en raison des enjeux qui y sont associés.

²⁹ « The efficiency of sub-central spending », atelier organisé en mai 2006 par le groupe de travail de l'OCDE consacré aux relations fiscales entre niveaux de gouvernement.

³⁰ Population cible de 37 000 habitants, les communes de 20 000 à 40 000 habitants couvrant 18% de la population en Finlande.

2. Les fonds de péréquation doivent-ils être ciblés sur quelques compétences ?

Le fléchage des fonds de péréquation passe le plus souvent par la définition du référentiel de ressources et des dépenses à couvrir. Rares sont les pays où la dotation de péréquation ne peut être dépensée que sur certains postes restreints.

La contrainte d'affectation est d'autant plus forte que le système de péréquation s'adresse à des compétences représentant l'essentiel des dépenses de la collectivité et que les indicateurs, fussent-ils contextuels, sont directement liés aux conditions de fonctionnement des services.

La dissolution du lien entre montant de la péréquation et compétences à couvrir ne se distend pas nécessairement à mesure que les compétences exercées couvrent de plus larges domaines. La portée des mécanismes de péréquation que nous avons étudiés est d'autant plus grande qu'ils intègrent implicitement ou non une composante de compensation des coûts. Il existe différentes articulations de la péréquation avec la compensation des transferts :

- Les processus de décentralisation sont anciens et/ou importants et les ressources affectées à l'époque ont connu leur propre évolution au point de devenir une source de recettes parmi d'autres (Allemagne, Espagne).
- Les ressources fiscales locales constituent la majeure partie des recettes (Finlande, Suède, Suisse).
 - ▶ Les ressources actuelles sont réputées couvrir les responsabilités des collectivités, à charge pour elles de s'aménager des marges, soit en mobilisant le levier fiscal, soit en optimisant les dépenses. La péréquation est réputée jouer un rôle régulateur tout en maintenant un lien entre niveau de prélèvement et offre de services publics. Ce type d'architecture n'exclut pas la remise en cause du montant des financements par les collectivités et la conduite régulière de négociations.
- Les modalités de fiscalité partagée intègrent des parts par compétences (Autriche).
- Les transferts sont récents et/ou limités et couverts par des financements ad hoc (France, Italie).
 - ▶ La péréquation est alors soit intégrée au financement des compétences transférées, soit réduite à la portion congrue. Dans ce dernier cas de figure, si la péréquation intervient après compensation des transferts, le risque est grand de voir perdurer les inégalités de situations antérieures aux transferts neutralisant les effets escomptés de péréquation.

Il existe également en Suède un fonds destiné à couvrir les dépenses pharmaceutiques des comtés. Il ne s'agit toutefois pas de compensation stricto sensu puisque le recours à un référentiel national contraint les comtés à adapter leur niveau de dépenses, quelles que soit leurs spécificités en terme de pathologies par exemple. Il fut envisagé de prendre en compte les coûts de certains traitements (SIDA, cancer) mais cette option fut abandonnée car il aurait probablement été nécessaire d'ajuster quasi-annuellement les pathologies à prendre en compte et leur coût.

Dans les cas du Japon, des Pays-Bas et de la République tchèque, la problématique de compensation est peu mise en avant. Dans les deux premiers pays, les modalités de calcul de la dotation fiscale globale et des fonds municipaux et provinciaux reposent largement sur des indicateurs de service ; en République tchèque, le financement des collectivités est harmonisé par les coefficients appliqués au partage des recettes fiscales.

Figure 23 : Les indicateurs de service retenus au Japon

Les besoins financiers sont calculés de la manière suivante :

= Coût unitaire x Unité de service x Coefficients de pondération

Pour l'année fiscale 2007, 6 pôles de dépenses ont été recensés pour les départements et autant pour les communes.

Au sein de ces pôles, 40 indicateurs sont mobilisés pour les départements et 50 pour les communes auxquels sont attachés des coûts unitaires.

Exemple d'unités de service (département)		Exemple d'unités de service (commune)	
Dépenses d'enseignement	Critères	Dépenses d'éducation	Critères
Dépenses d'enseignement primaire	Nombre de personnel scolaire	Dépenses d'enseignement primaire	Nombre d'enfants
Dépenses relatives aux collèges	Nombre de personnel scolaire		Nombre de classes
Dépenses relatives aux lycées	Nombre de personnel scolaire		Nombre d'écoles
	Nombre d'élèves	Dépenses relatives aux collèges	Nombre d'élèves
Dépenses relatives aux établissements spécialisés	Nombre de personnel scolaire		Nombre de classes
	Nombre de classes		Nombre de collèges
Autres dépenses d'éducation	Population	Dépenses relatives aux lycées	Nombre de personnel scolaire
	Nombre d'étudiants dans les universités publiques		Nombre d'élèves
	Nombre d'élèves dans les écoles privées	Autres dépenses d'éducation	Population
	Nombre de jeunes enfants en crèche		

Figure 24 : Les indicateurs de service retenus au Pays-Bas

Le fonds municipal distingue 14 pôles de dépenses, répartis au sein de 4 champs. Chaque pôle de dépense identifié par le fonds municipal dispose de sa propre formule de répartition, s'appuyant sur un ou plusieurs indicateurs objectifs.

Compartiment	Pôles de dépenses	Indicateurs utilisés
Espace public	- Assainissement - Voirie et eau - Parcs et jardins publics	Critères physiques : qualité du sol, superficie du territoire, superficie bâtie, volume des voies navigables internes et externes, nombre de zones isolées.
		Pour les parcs et jardins publics, les critères utilisés sont ceux du nombre d'habitants et de logements.
Bâtiments et environnement	- Ordre public et sécurité (inclut les sapeurs-pompiers) - Musées, etc... - Logement social, aménagement du territoire, rénovation urbaine - Environnement physique - Collecte des ordures	Nombre de maisons, densité des logements (nombre d'adresses / superficie), nombre d'établissements commerciaux, rénovation urbaine, et critères basés sur les caractéristiques historiques des territoires
Services publics	- Education (inclus les installations scolaires) - Emploi et revenu - Protection sociale (inclut les handicapés et enfance) - Culture, sports et loisirs - Etat-civil	Population ajustée par tranches d'âge, critères sociaux, nombre d'enfants scolarisés, pouvoir d'achat...
Gouvernement local	- Gouvernement local	Montants fixes, nombre d'habitants

3. La péréquation garantit-elle un égal accès aux services publics ?

Si la péréquation vise à réduire des inégalités territoriales, il ne s'agit pas de gommer les différences dans l'offre de services proposée aux citoyens. La libre détermination des choix de gestion et de service en fonction des préférences exprimées des citoyens sous-tend l'autonomie des collectivités.

Cette dernière peut sembler de plus en plus ténue à mesure que les transferts de compétences imposent aux collectivités de se conformer à une norme nationale. Dans les cas les plus poussés de transferts, la faculté législative, qu'elle soit appliquée directement sur le territoire infra-national, ou qu'elle s'exprime indirectement par la participation des élus locaux au système parlementaire national, est l'alternative la plus souvent citée.

En Italie par exemple, une partie du Sénat est élue sur des critères territoriaux et des conférences sont organisées entre échelons de collectivités. Dans la mise en oeuvre des nouveaux mécanismes de péréquation, une commission composée d'élus locaux a été adjointe à la commission parlementaire chargée d'émettre un avis sur les travaux du Gouvernement.

Les fonds de péréquation intègrent des critères assimilables en France à de la compensation ce qui laisserait croire à une égalisation in fine des services. La construction des critères d'éligibilité et les volumes mis en oeuvre écartent une telle hypothèse. En outre, c'est par la médiation d'un référentiel national ou théorique que des spécificités territoriales sont reconnues, notamment entre zones urbanisées et rurales. La différenciation des territoires est également compatible avec la mise en oeuvre de la péréquation dès lors qu'elle s'applique prioritairement aux échelons supérieurs de collectivités.

La question des territoires ultramarins n'a pas été traitée directement : des enveloppes ad hoc sont affectées à des territoires dont les spécificités ne connaissent aucun équivalent. Les Antilles néerlandaises représentent 1,5% de la population des Pays-Bas (3% de la population française vit dans les départements et régions d'outre-mer) et bénéficiaient jusqu'à la réforme de 2007 d'un statut autonome de Fédération des Antilles néerlandaises³¹.

4. La stabilisation des ressources des collectivités passe-t-elle par la péréquation ?

Les différents mécanismes de péréquation étudiés et la nature des ressources fiscales affectées aux collectivités soulèvent un autre paradoxe : **les fonds de péréquation n'ont pas nécessairement vocation à sécuriser les recettes des collectivités**. Dans la moitié des pays la péréquation est une enveloppe à répartir dont le montant est corrélé au niveau des ressources fiscales. Si la plupart des pays qui ont engagé des réformes ont prévu des mécanismes destinés à lisser les effets d'un nouveau mode de calcul, les critères d'éligibilité intégrant la correction de variations brusques de ressources fiscales ou de population sont plus rares et des seuils ont été précisés.

La péréquation ainsi entendue est un mécanisme de correction des tendances de moyen et long terme et ne prémunit pas les collectivités de la volatilité économique. Il s'agit aussi d'inciter les collectivités à développer leurs territoires et à accueillir de nouvelles activités. **L'incitation ne passe pas sans prise de risques**. Surtout, l'exposition des collectivités croît avec les

³¹ Ce statut, dont la dissolution a été reportée pour courant 2010, cloisonnait les financements entre la métropole et la Fédération.

responsabilités dont elles ont la charge : dès lors que plus d'un tiers des dépenses publiques sont portées par les entités infra-nationales, la soutenabilité des dépenses publiques les concerne directement. L'élargissement des compétences comporte ainsi un volant de choix, qui doivent être assumés par les élus locaux.

5. Comment mettre en oeuvre une péréquation sans clivages ?

L'acceptabilité des systèmes de péréquation repose sur les **modalités de définition des critères** et sur la **non stigmatisation** de certains contributeurs et/ou bénéficiaires.

Les associations de collectivités jouent un rôle prépondérant. Elles vont porter les revendications des collectivités pour améliorer substantiellement leurs marges de manoeuvre financières. Elles sont particulièrement mobilisées par l'échelon communal dont le nombre d'entités requiert une représentation. Leur influence est donc d'autant plus grande qu'elles parviennent à rassembler un très grand nombre de collectivités. En Espagne, l'action de la *FEMP* a été déterminante pour accorder aux collectivités locales l'autonomie fiscale en 1988, soit 8 ans après la loi de financement des Communautés.

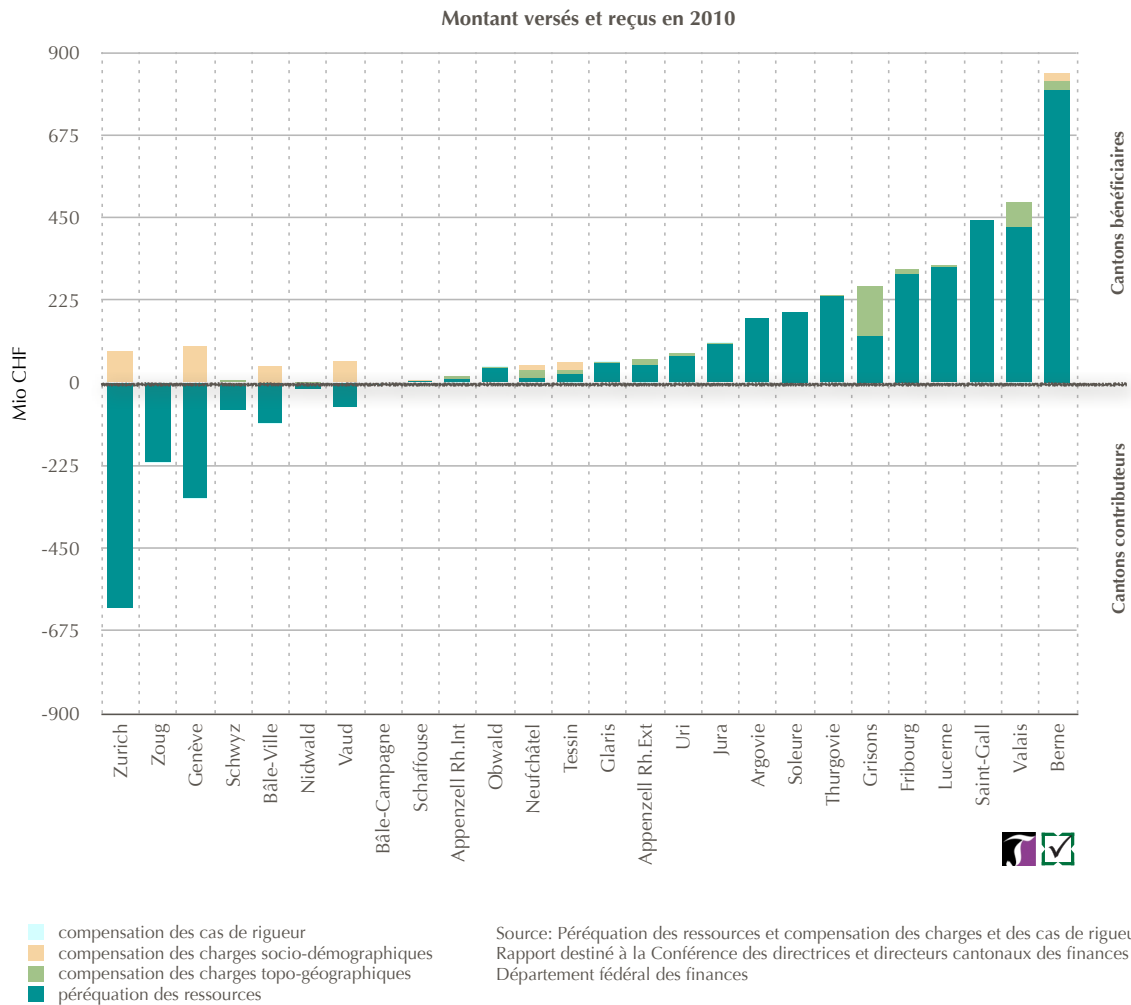
Une fois les systèmes mis en place, ces associations jouent un rôle de médiation et d'évaluation. En Suède, l'association des collectivités locales coproduit avec le Ministère de finances un rapport annuel présentant les masses financières mises en oeuvre et les critères de répartition. Les indicateurs d'inégalité sont systématiquement présentés avant et après transferts.

La représentation des collectivités peut être plus technique à l'image du rôle joué par la Conférence des directeurs financiers des cantons suisses, dont l'expertise a parfois devancé les travaux menés au niveau de la Confédération³². Toutefois, dans la dernière phase de définition du système, le politique prime et les choix retenus ne tiennent pas seulement aux montants estimés par les experts financiers.

L'exemple suisse aide à comprendre les enjeux de prise en considération d'un maximum de situations particulières pour rendre le projet légitime. Si les deux tiers des fonds sont consacrés à la péréquation des ressources, un tiers a été réservé à la péréquation des charges, selon des critères concernant plus particulièrement les zones urbaines, celles-là même qui sont les principales contributrices à la péréquation des ressources.

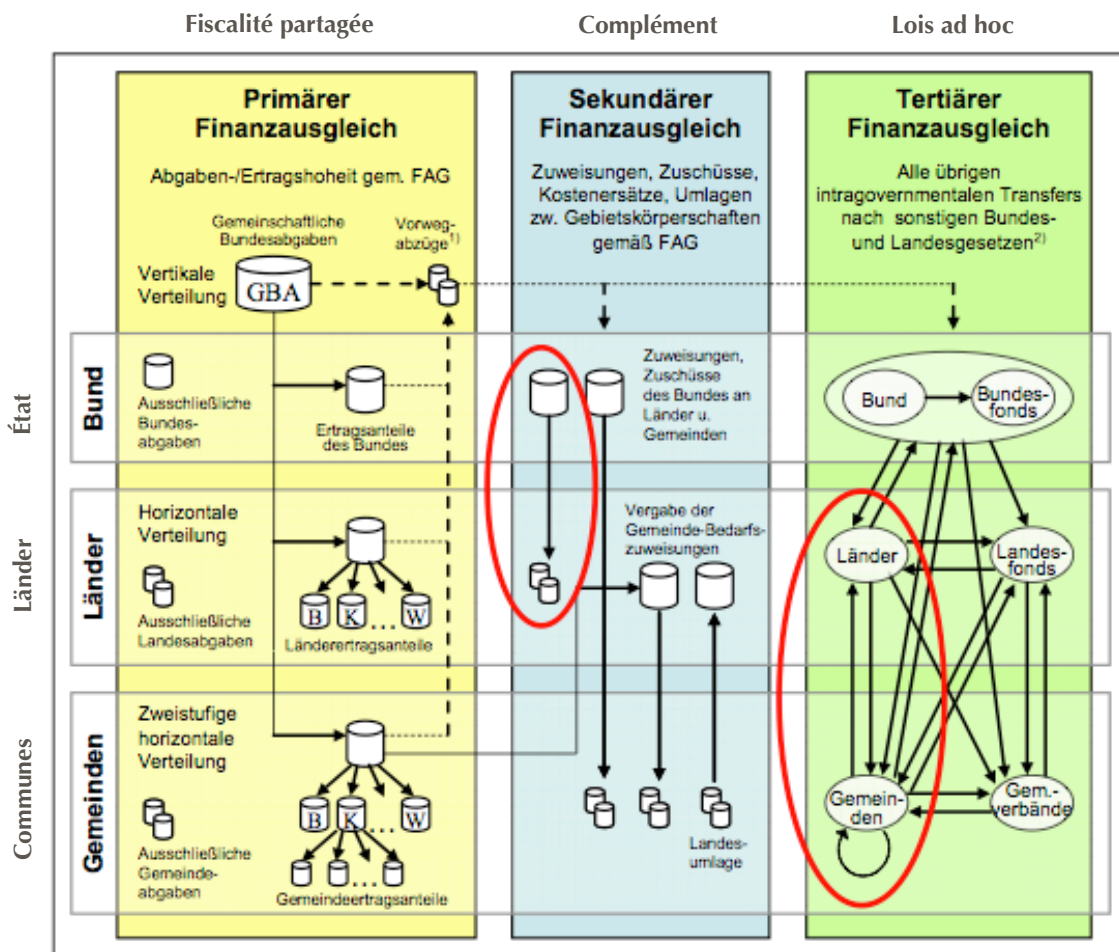
³² Les premiers travaux de réflexion ont été entamés en 1989 par les directeurs financiers ; le processus politique a quant à lui été véritablement enclenché au cours des années 2000, se cristallisant dans les votations populaires de 2003, 2006 et 2007.

Figure 25 : Les volumes de la péréquation en Suisse



La stigmatisation de quelques contributeurs peut être évitée lorsqu'un fonds est prélevé en amont des recettes revenant individuellement aux collectivités. Cela est possible lorsque l'État assure la collecte des impôts revenant aux collectivités. Ce prélèvement sur recettes est très net en Autriche, mais la construction en trois étages du mécanisme de redistribution met plutôt l'accent sur les interdépendances entre échelons.

Figure 26 : L'architecture de la répartition financière (*Finanzausgleich*) en Autriche



Source: Johann Bröthaler, *Manuel de la répartition financière*, 2008

Les flux entourés en rouge correspondent au fonds de péréquation recensés pour notre étude.

La définition de critères d'éligibilité généraux est fréquemment observée : elle soulève toutefois plus d'écueils qu'elle ne légitime la péréquation. Plus le nombre de bénéficiaires croît et plus la pression sur les contributeurs grandit, qu'il s'agisse de l'État ou de quelques collectivités, entraînant la contestation du système. Le second écueil est la réduction du volume et de la portée du fonds. Le système est finalement doublement contesté, tant par les contributeurs qui s'estiment ponctionnés, que par les bénéficiaires qui s'estiment insuffisamment soutenus.

CONCLUSION

En France, la réforme des structures territoriales en cours a été initiée en modifiant substantiellement l'assiette de l'imposition économique territoriale. Les effets de redistribution seraient amoindris par la constitution du fonds de garantie des ressources tandis que de nouveaux mécanismes de péréquation doivent voir le jour pour les départements et les régions et être adjoints aux mécanismes existants pour les communes et intercommunalités.

S'agit-il alors de compenser à rebours des transferts de compétences de plus en plus discutés ? S'agit-il d'inciter les communes au regroupement intercommunal ?

Analysée avec d'autres pays qui partagent les mêmes contraintes de soutenabilité de la dépense publique, de clarification de la décentralisation et d'exigences fortes sur les services publics, la France peut mobiliser quelques caractéristiques de son système de financement des collectivités pour faire de la péréquation un outil efficace de redistribution et enrichir le sens de son processus de décentralisation.

L'enveloppe normée est aujourd'hui composée de dotations diverses mais toutes guidées par un même indice de progression à répartir. Si à l'avenir les dotations sont gelées, il sera de plus en plus malaisé de poursuivre la croissance de quelques dotations aux volumes discrets dans le budget des collectivités. L'effet d'affichage serait alors en complète dissonance avec les réalités financières locales. L'harmonisation des référentiels de ressources et de charges par échelon de collectivité et la définition d'un nombre restreint de seuils participeraient alors à la lisibilité des dispositifs³³. À défaut, des lois pluriannuelles de financement offriraient des repères pour le financement des collectivités.

L'encadrement constitutionnel du financement des collectivités locales françaises ne constitue pas un écueil à la définition d'un objectif de dépenses, dès lors qu'il est soit relié au volume des recettes fiscales perçues, comme c'est le cas aujourd'hui de la fiscalité locale, soit contenu au volume des financements assurés aujourd'hui par la dotation globale de fonctionnement. La transition vers un système horizontal de redistribution implique une modification substantielle des équilibres là où la péréquation horizontale représente moins de 0,5% des dépenses publiques des collectivités et l'ensemble des mécanismes verticaux 2,7%.

Les exemples étrangers fournissent surtout des illustrations des négociations, parfois difficiles, qui ont été menées entre l'État et ses collectivités, en partenaires responsables, chacun mesurant la fragilité de son financement, surtout en temps de crise, pour définir le sens de la dépense publique. La décentralisation est un processus dans lequel la France s'est engagée depuis 30 ans : la dissociation des mécanismes de compensation et de péréquation apparaît dès lors très artificielle. Les grandes villes espagnoles sont ainsi récemment passées d'un système de financement par dotations à un système de fiscalité partagée où la territorialisation des ressources est pondérée par un fonds d'ajustement. Les effets de redistribution de la nouvelle CET ne pourront être assumés que si la péréquation devient l'axe de financement des collectivités et repose sur un critère synthétique de ressources et de charges qui ne dissocie plus les entreprises et les ménages.

Un contre-pied serait la constitution, à la japonaise, d'une collectivité théorique type permettant un égal accès à un niveau pré-défini de services publics en tout point du territoire financé par la cohésion nationale. Un niveau supplémentaire de service reposant sur un effort fiscal local et un éventuel regroupement de compétences. D'autres exemples d'organisations

³³ Le rapport Durieux portant évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises traite d'ores et déjà des effets péréquateurs attendus de la redistribution d'une partie du produit de la contribution économique territoriale. Il ressort des principales conclusions du rapport que les mécanismes de péréquation doivent intégrer des paramètres contextuels qui dépassent le cadre de la seule nouvelle contribution (critères de charges, potentiel fiscal élargi aux ménages, répartition d'autres taxes). La réduction des inégalités de potentiel fiscal passe ainsi par la mobilisation de critères de charges et de ressources dans une comparaison à la moyenne nationale, voire régionale.

plus proches de notre modèle français abondent dans ce sens : en Suède, le système de péréquation, aussi raffiné soit-il entre la compensation des charges et celle des revenus, s'accompagne d'un discours sur la valeur des niveaux d'imposition, lesquels doivent continuer à refléter les niveaux de services offerts, une imposition uniquement fondée sur le revenu des ménages facilitant la comparaison entre territoires ; en Italie, les régions ne peuvent financer avec la fiscalité perçue à taux standard que les dépenses relatives à la santé, en cas de déficit, une hausse des taux est imposée, a contrario, si la collectivité à l'équilibre décide d'augmenter ses taux, elle peut financer d'autres services publics que la santé.

Annexes

Annexe I. Le degré de décentralisation des pays de l'OCDE.....	61
Annexe II. Des contraintes constitutionnelles en France	65
Annexe III. Deux nomenclatures pour les ressources fiscales des États	68
Annexe IV. Liste des personnes contactées pour la réalisation de l'étude	70
Annexe V. Bibliographie.....	72
Annexe VI. Graphiques et tableaux.....	79

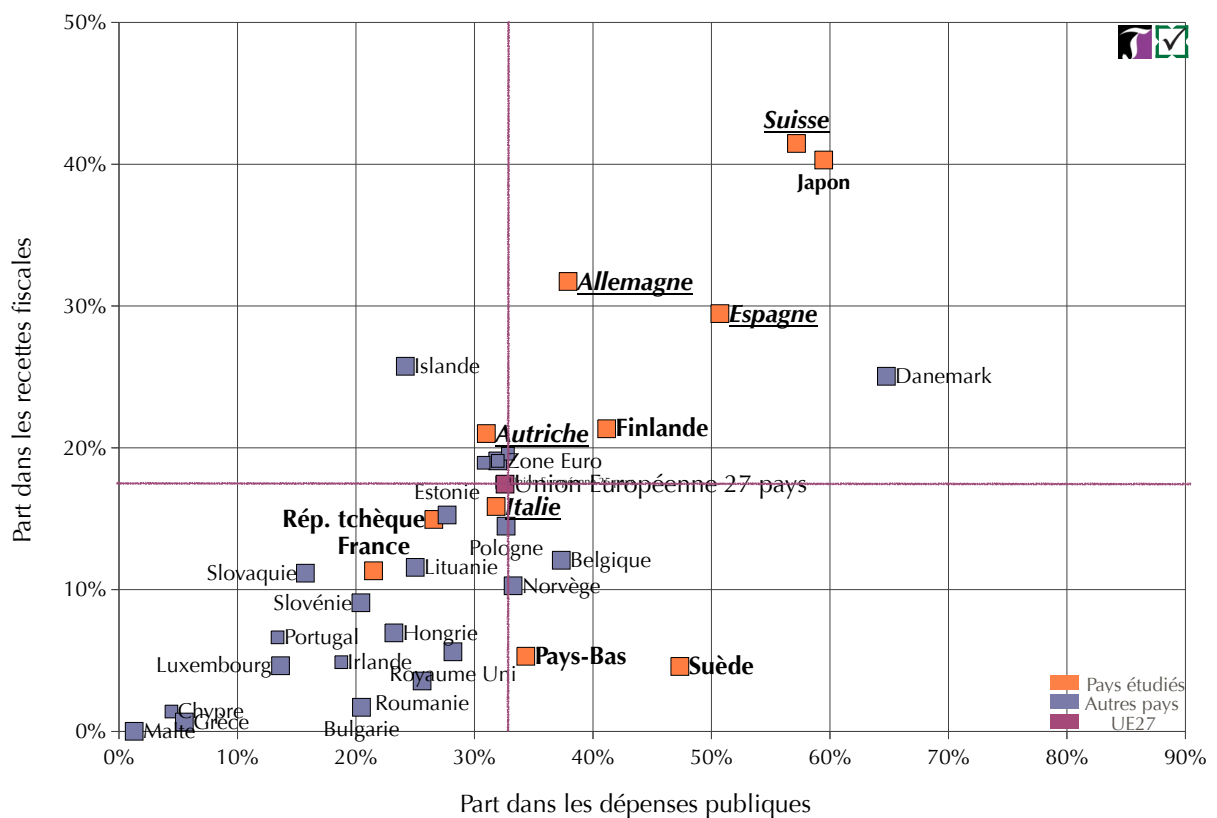
Annexe I. Le degré de décentralisation des pays de l'OCDE

L'OCDE définit le degré de décentralisation par la part des dépenses publiques engagées par les collectivités et par la part des ressources fiscales qui leur est affectée.

Les éléments suivants permettent de distinguer les onze pays de l'étude à des degrés de décentralisation globalement plus importants, ce qui est à relier avec l'existence de structures fédérales ou très régionalisées dans quatre d'entre eux (Allemagne, Autriche, Espagne et Suisse).

Le degré de décentralisation varia toutefois considérablement selon que l'on considère la part des dépenses ou celles des recettes fiscales. Le relation entre ces deux parts appelle plusieurs catégories d'analyse.

Figure A : Dépenses et recettes des collectivités



Données Eurostat, 2008, sauf pour la Suisse, 2007.

Les données sont fournies par Eurostat pour les comptes 2008, à l'exception de la Suisse, données Eurostat pour 2007, et le Japon, données 2006, comptes nationaux. Lorsqu'il existe, l'échelon fédéré a été consolidé avec l'échelon local en neutralisant les flux croisés entre les deux échelons infra-nationaux. Les pays fédéraux ou régionalisés sont signalés par une *police d'écriture différente*.

Ce graphique représente sur l'axe horizontal la part des dépenses publiques engagées par les collectivités, à l'échelon local, régional ou fédéré le cas échéant et sur l'axe vertical la part des recettes fiscales qui leur est attribuée. Par exemple, les collectivités françaises représentent 21% des dépenses publiques et reçoivent 11% des recettes fiscales.

Bien que la plupart des pays retenus se situent à la périphérie de la majorité des pays européens, il apparaissait nécessaire d'étudier des situations où le volume des dépenses

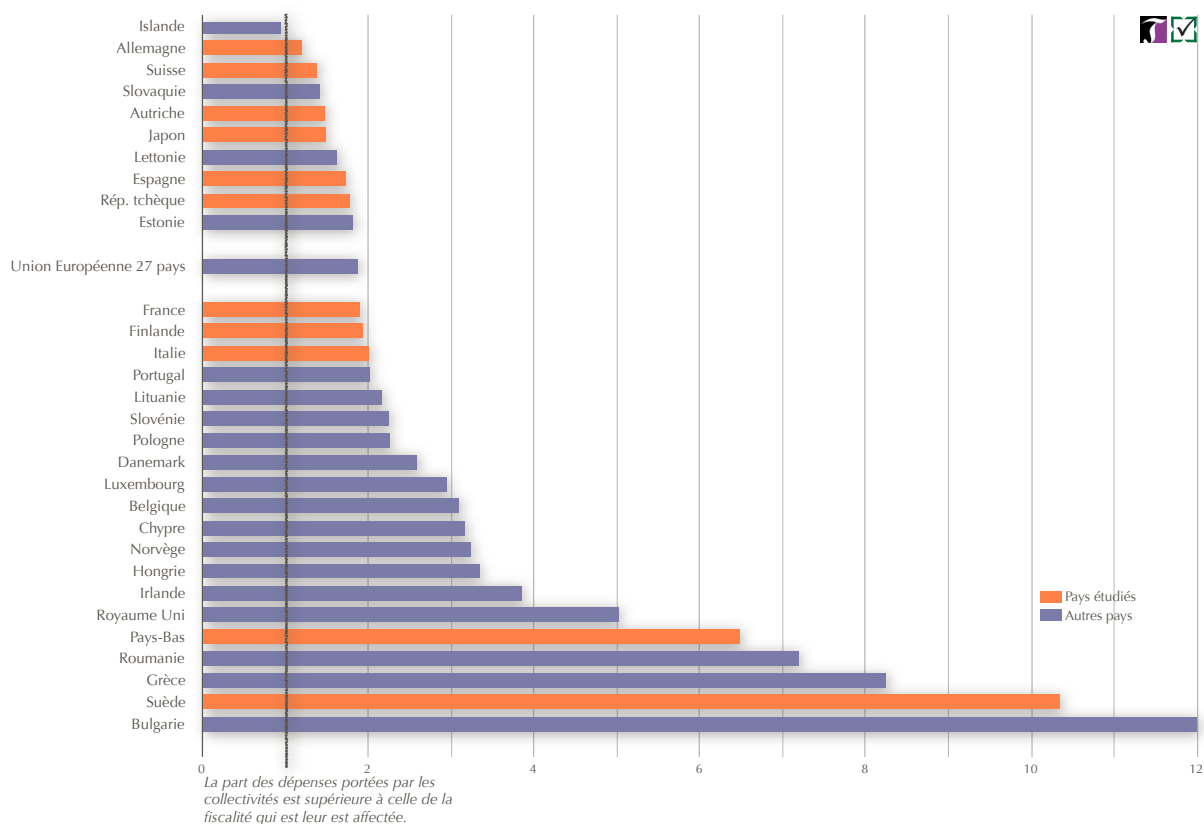
publiques locales et/ou le volume des transferts financiers du central au local atteignent une masse critique pour mettre en oeuvre des mécanismes effectifs. La consolidation avec l'échelon fédéré contribue largement à l'effet de dispersion : si l'on aboutit à des volumes singulièrement supérieurs, nous verrons plus loin que l'échelon fédéré va lui aussi être sollicité pour mettre en oeuvre des mécanismes de péréquation. Prises isolément, les communes autrichiennes, allemandes et espagnoles présentent des niveaux des dépenses et de ressources fiscales inférieurs aux niveaux français.

Quelques tendances se dégagent de ce premier graphique :

- Dans aucun pays de l'Union européenne les collectivités ne perçoivent une part des ressources fiscales proportionnelle à celle de leurs dépenses dans la dépense publique globale.
- En outre, dans aucun pays, hormis l'Islande, la part de ressources fiscales dont disposent les collectivités excède celle des dépenses : la collecte de l'impôt et donc la fonction de redistribution incombent généralement à l'échelon central de gouvernement.
- Cette part de fiscalité attribuée aux collectivités n'est pas un indicateur de leur autonomie fiscale : les facultés pour les collectivités de moduler le taux ou l'assiette sont très souvent restreintes ; l'indicateur de la part de ressources fiscales révèle plutôt l'intensité de la relation entre le budget de la collectivité et la nature de son tissu fiscal. Même sans pouvoir en moduler le taux, plus les ressources de la collectivité reposent sur la valeur fiscale de ses contribuables, plus la collectivité est incitée à valoriser son territoire et à accueillir de nouvelles populations et/ou de nouvelles activités économiques.
- Parmi les onze pays étudiés, 8 d'entre eux présentent un ratio entre part des dépenses et part des recettes fiscales compris entre 1,4 et 2 (exemple : en Italie la part des dépenses assumée par le secteur des collectivités est deux fois plus importante que le volume des recettes fiscales qui leur sont attribuées). La sélection de onze pays recouvre donc des réalités plutôt homogènes quant aux modes de financement des collectivités. Seuls les Pays-Bas et la Suède affichent un ratio nettement supérieur dont l'explication nous est fournie par la part des ressources fiscales qui leur est attribuée : environ 5%.

Le graphique suivant reprend ce ratio. Malte ne figure pas sur ce graphique de par la valeur de son ratio, lié à la quasi-absence de ressources fiscales à destination des collectivités.

Figure B : Rapport entre part des dépenses et part de la fiscalité



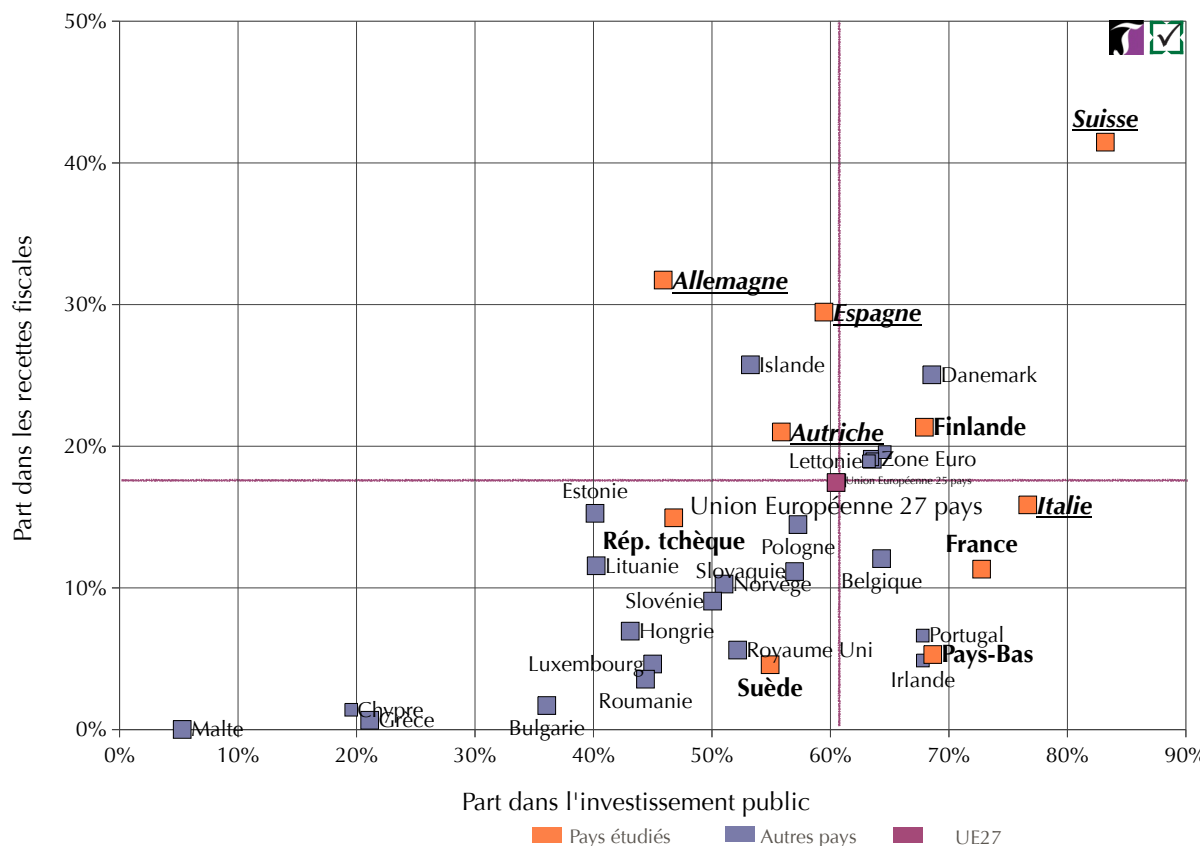
- Parmi les 30 pays initialement présentés, 7 pays se distinguent par une disjonction entre la part des dépenses assumée aux niveau local et fédéré et la part de ressources fiscales allouée : parmi eux figurent la Finlande, les Pays-Bas et la Suède³⁴. Le faible nombre de pays ressortant sur ces critères et la présence parmi eux de pays où l'intervention locale est prépondérante confirment la nécessité d'allouer des ressources fiscales à mesure que les transferts de compétences croissent. Ce constat trouve sa justification dans les impératifs de compétitivité entre territoires et de contrôle démocratique par les citoyens ; dans les cas de fiscalité partagée, il s'agit aussi d'associer pleinement les collectivités aux décisions nationales.

Cette disjonction est mesurée par le niveau des dépenses du secteur des collectivités d'une part et le rapport entre la proportion des dépenses et la proportion des recettes d'autre part. La disjonction caractérise les pays dont la part des dépenses est supérieure au niveau de l'Union européenne tandis que cette part des dépenses représente plus de 1,9 fois celle des recettes fiscales (niveau constaté globalement dans l'Union européenne à 27).

En écho au débat français où le rôle majeur occupé par les collectivités locales dans l'investissement public est un argument régulièrement avancé pour conforter leur financement, le graphique suivant présente la part des investissements publics réalisés par les échelons fédéral et local parallèlement au pourcentage de recettes fiscales qui leur sont accordées.

³⁴Les autres pays étant la Belgique, le Danemark, la Norvège et la Pologne.

Figure C : Effort d'investissement et recettes des collectivités en 2008



La méthodologie est analogue au premier graphique : les données sont issues des comptes nationaux collectés par Eurostat en 2008, à l'exception de la Suisse, données Eurostat 2007. L'équipement public est identifié comme la formation brute de capital fixe. Afin de consolider les échelons fédéré et local, les subventions d'investissement entre ces deux échelons ont été neutralisées.

L'Italie et la France présentent ainsi des profils relativement similaires, tant par le niveau global de dépenses publiques prises en charge à l'échelon local que par leur effort d'investissement, et ce pour une proportion de recettes fiscales légèrement supérieure en Italie.

Annexe II. Des contraintes constitutionnelles en France

La réforme du financement de la péréquation heurte-t-elle les garanties constitutionnelles apportées aux collectivités ?

La péréquation doit concerner tous les échelons de collectivités tout en étant compatible avec leur autonomie financière, bien que cette dernière exclue les dotations dans sa définition.

✓ LA PÉREQUATION CONCERNE TOUS LES ÉCHELONS DE COLLECTIVITÉS.

La France est traditionnellement considérée comme un pays unitaire dont les structures institutionnelles ont connu plusieurs phases de décentralisation au cours des trente dernières années. Là où les communes et les départements - collectivités considérées comme au fondement de notre socle républicain hérité du XIX^e siècle - ont acquis des garanties quant à leur autonomie et à l'exercice démocratique de leurs compétences, deux nouveaux échelons ont progressivement acquis de l'importance dans notre paysage institutionnel. Les régions d'abord se sont vues accorder les mêmes libertés que les communes et départements par les lois Defferre : suppression de la tutelle préfectorale et du contrôle a priori, élection directe des membres de l'exécutif, octroi d'un bloc de compétences. L'intercommunalité ensuite, dont les formes de coopération se sont cristallisées dans la loi Chevènement du 12 juillet 1999, au point que la question de l'élection au suffrage universel direct de leurs exécutifs est désormais ouvertement posée.

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a sanctuarisé l'organisation territoriale actuelle³⁵ tout en laissant au domaine de la loi la faculté de créer et/ou de reconnaître d'autres échelons de collectivités. La région a vu ainsi son existence constitutionnellement entérinée tandis que les intercommunalités à fiscalité propre sont demeurées régies par les principes de spécialité et d'exclusivité³⁶. Cette réforme enrichit substantiellement l'article 72 de la Constitution et va bien au-delà de la reconnaissance de l'échelon régional. Un nouvel article est consacré aux conditions financières d'exercice par les collectivités des compétences qui leur sont dévolues. L'article 72-2 énonce (nous soulignons) :

« 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.

³⁵L'article 72 de la Constitution dispose : « 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. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa », alors que sa version antérieure était formulée comme suit : « 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 fixées par la loi. Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

³⁶Elles sont subordonnées aux décisions des communes, qui sont des collectivités de plein exercice.

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 oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État 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.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

L'article 72-2 de la Constitution lie ainsi la question du financement des collectivités aux principes d'autonomie financière, de compensation et de péréquation.

✓ LA PÉRÉQUATION DOIT ÊTRE COMPATIBLE AVEC L'AUTONOMIE FINANCIÈRE.

En vertu de la Constitution et de la loi organique du 29 juillet 2004, les collectivités françaises jouissent a minima d'une autonomie financière comprise selon les échelons de collectivités entre 41,7% et 60,8% de leurs ressources³⁷. Au coeur des ressources propres des collectivités, la fiscalité locale était alimentée pour partie par la taxe professionnelle, dont le produit représentait 16% des recettes de fonctionnement des départements et des régions en 2008³⁸.

Depuis la loi du 13 août 2004, les régions et les départements sont également financés par le produit de taxes partagées avec l'État, pratique certes inédite d'un point de vue français, mode de financement désormais courant dans un nombre croissant de pays européens. Ces taxes contribuent aux ressources propres des collectivités.

La suppression de la taxe professionnelle en loi de finances pour 2010 et son remplacement par une contribution économique territoriale assortie de transferts fiscaux et d'un mécanisme de garantie des ressources interpelle directement l'article 72-2 de la Constitution, non seulement quant à l'autonomie financière, mais également quant au financement de la péréquation.

³⁷La loi organique avait défini la notion de part déterminante des ressources propres en référence au niveau constaté en 2003 : l'autonomie financière se définit alors comme le maintien du statu quo (« la part des ressources propres ... ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 » Article LO1114-3 CGCT) plutôt qu'un objectif vers lequel les collectivités devraient converger. Dans le rapport 2009 de l'Observatoire des finances locales, le ratio calculé pour les comptes 2007 de chacun des échelon de collectivité s'élevait à 62,0% pour les communes, 66,0% pour les départements et 53,2% pour les régions.

³⁸Ce pourcentage est analogue dans les communautés d'agglomération. La taxe professionnelle, si elle était la ressource fiscale presque exclusive des EPCI, est largement reversée aux communes membres. Cette proportion nette des reversements s'élève à 29% dans les communautés urbaines et environ 50% pour les communautés de communes et les syndicats d'agglomération nouvelle.

✓ UN FINANCEMENT DE LA PÉREQUATION AUJOURD'HUI LARGEMENT ASSIS SUR DES DOTATIONS D'ÉTAT

Les dotations sont rassemblées pour l'essentiel dans une enveloppe normée, ce qui permet d'en maîtriser l'évolution. Elles couvrent près de 20% des dépenses des collectivités locales en 2008.

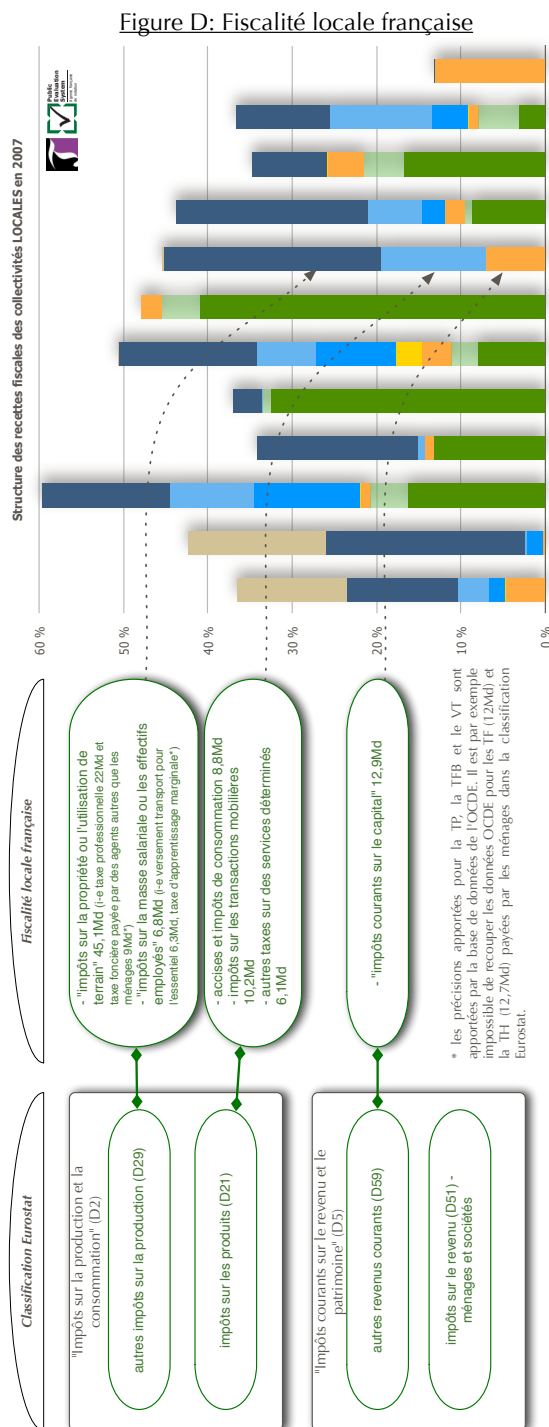
La péréquation est un objectif assigné à certain des fonds de cette enveloppe : citons, pour les communes, les dotations de solidarité urbaine et rurale, la dotation de développement urbain, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle ; auxquels il conviendrait d'ajouter le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, mécanisme propre à cette région et non reproduit ailleurs.

La péréquation en France se fait ainsi au moyen de dotations, pour partie financées par les contributions des collectivités les mieux pourvues en ressources fiscales - mécanisme horizontal - et d'autre part par des dotations du budget de l'État - mécanisme vertical.

Annexe III. Deux nomenclatures pour les ressources fiscales des États

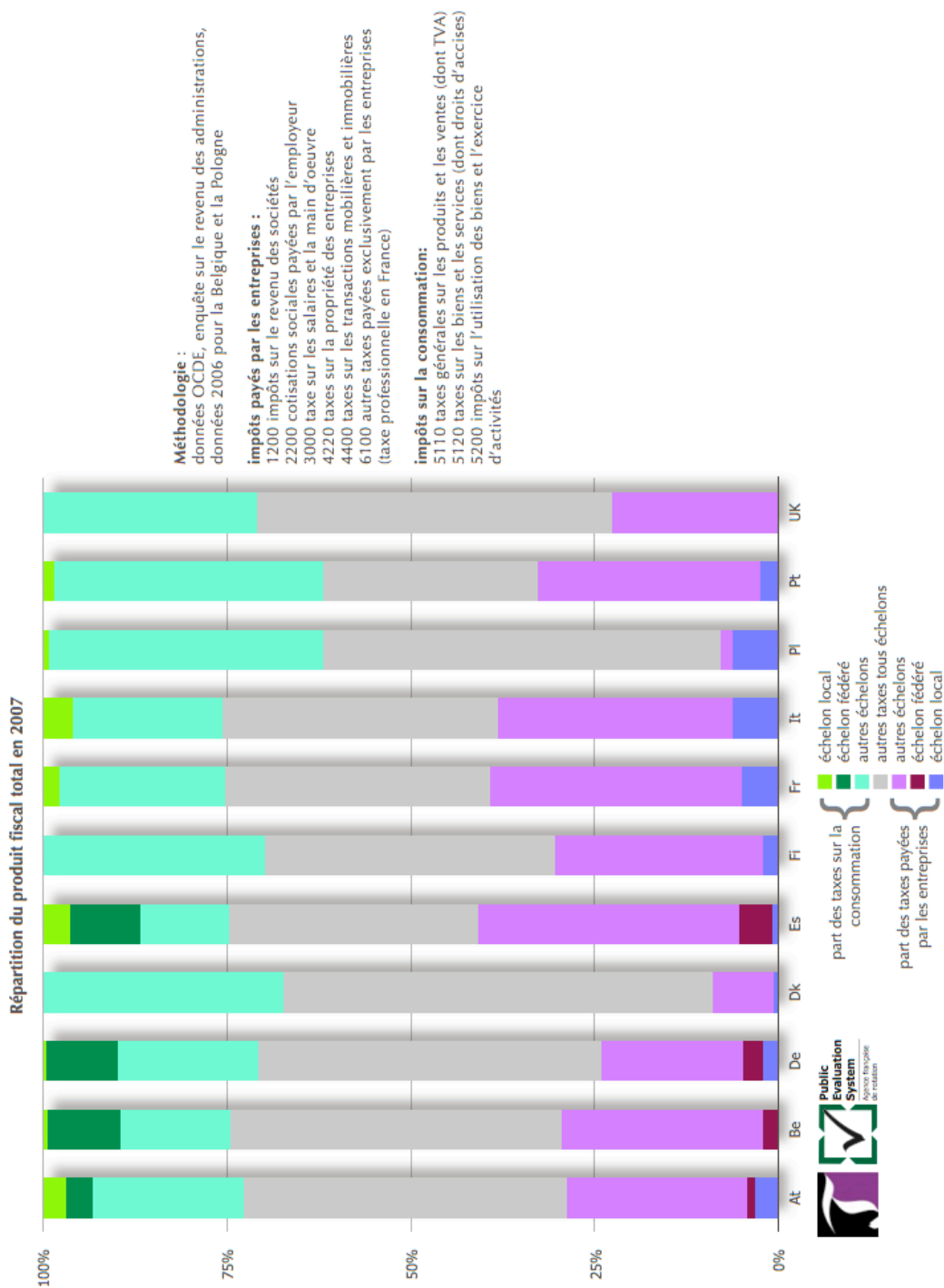
(Schémas élaborés en 2009 pour la Commission des finances du Sénat dans le cadre de l'étude de l'autonomie fiscale et financière en Europe)

Le schéma suivant explicite les catégories d'imposition retenues par Eurostat et leur correspondance avec la fiscalité française.



L'OCDE a développé sa propre nomenclature fondée sur un recoupement entre la nature des contribuables et avec les assiettes d'imposition. Ces deux schémas permettent d'identifier le classement de notre taxe professionnelle.

Figure E: Répartition du produit fiscal total en 2007



Annexe IV. Liste des personnes contactées pour la réalisation de l'étude

- ✓ Ambassade d'Espagne en France
 - Margarita HERNANDEZ, conseiller financier

- ✓ Association des Villes et communes d'Allemagne (*DstGb – Deutscher Städte und Gemeindebund*)
 - Ann DAHLKE, conseillère technique

- ✓ Association des villes et cantons de République tchèque (*SMOCR - Svaz měst a obcí České republiky*)
 - Jaroslava KYPETOVÁ, juriste

- ✓ Centre japonais des collectivités japonaises à Paris (CLAIR)
 - Kenji NARUTA, directeur général
 - Mariko SHIMONURA-TÉBAST, chargée d'études

- ✓ Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE)
 - Frédéric VALLIER, secrétaire général

- ✓ Institut des Hautes Études de Développement et d'Aménagement des Territoires Européens (IHEDATE)
 - Philippe ESTÈBE, directeur

- ✓ Ministère de l'économie, Italie
 - Ambra CITTON, chef de service à la Direction des études et des recherches économiques fiscales
 - Laura COTTERLI, collaboratrice auprès de l'agence de reddition des comptes
 - Giovanni D'AVANZO, directeur de la Direction des études et des recherches économiques fiscales
 - Giancarlo FONTANA, collaborateur auprès de l'Agence de reddition des comptes
 - Carla GIOVANNETTI, collaboratrice auprès de l'agence de reddition des comptes

- ✓ Ministère de l'économie et des finances (MEH - Ministerio de Economica y Hacienda), Espagne
 - Eugenia CUELLAR, conseillère pour le financement des territoires

- ✓ Ministère des finances, Autriche
 - Gerlinde PRÖLL, conseillère technique

- ✓ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
 - Claire CHARBIT, administratrice, économiste
 - Camila VAMMALLE, économiste

- ✓ Office statistique de Suède
 - Olle STORM, collaborateur

- ✓ Parlement de la République fédérale d'Allemagne (Bundestag)
 - Klaus HAGEMANN, député, membre de la Commission des finances
 - Bernd SCHEELEN, député

- ✓ Représentation du Land de Rhénanie-Palatinat à Berlin, Allemagne
 - Jörg MÄRK, directeur du service des finances

- ✓ Université de Paris-Est, Institut d'urbanisme de Paris
 - Laurent DAVEZIES, professeur

- ✓ Personnalité qualifiée :
 - Gérard THURNAUER, architecte

Les auteurs tiennent à remercier les personnes citées pour leur aide et leur chaleureux accueil.

Annexe V. Bibliographie

✓ Ouvrages généraux et études sur plusieurs pays :

- « Intergovernmental policy management : cooperative practices in federal systems », in *The dynamics of fiscal federalism*, Robert Agranoff, Palgrave Macmillan, 2007
- *Financing decentralised expenditures : an international comparison of grants*, Ehtisham Ahmad, Edward Elgar, 1997
- *The spending power of subcentral governments : a pilot study*, Steffen Bach, Hansjörg Blöchliger, Dominik Wallau, OCDE, 2009
- *Handbook of public finance*, Jürgen G. Backhausm, Richard E. Wagner, Kluwer Academic Publishers, 2004
- *Intergovernmental grants and decentralized public spending*, Daniel Bergvall, Claire Charbit, Dirk-Jan Kraan, Olaf Merk, OCDE, 2006
- *Finding the dividing line between tax sharing and grants : a statistical investigation*, Hansjörg Blöchliger, Olivier Petzhold, OCDE, 2009
- *Fiscal autonomy of sub-central governments*, Hansjörg Blöchliger, David King, OCDE, 2006
- *Fiscal equalisation*, Hansjörg Blöchliger, Claire Charbit, OCDE, 2008
- *Les pouvoirs budgétaires des administrations infranationales : une autonomie en trompe l'oeil*, Hansjörg Blöchliger, David King, OCDE, 2006
- *Market mechanisms in public service provision*, Hansjörg Blöchliger, OCDE, 2008
- *Taxes or grants : what revenue source for sub-central governments*, Hansjörg Blöchliger, Olivier Petzhold, OCDE, 2009
- *The fiscal autonomy of sub-central governments : an update*, Hansjörg Blöchliger, Josette Rabesona, OCDE, 2009
- *Fiscal federalism : principle and practices of multiorder governance*, Robin William Boadway, Anwar Shah, Cambridge University Press, 2009
- *Intergovernmental fiscal transfers : principles and practices*, Robin William Boadway, Anwar Shah, World Bank, 2008
- *Regulating local authorities/ emerging patterns of central control*, Paul Carmichael, Arthur F. Midwinter, Frank Cass, 2003
- « Contrainte budgétaire forte ou relâchée : revue théorique et expériences fédérales au Canada et en Allemagne », Frédéric Chabellard, Laurent Guihéry, *Revue Économie, Société, Région*, 2005, n°1
- *Explaining the sub-national tax-grants balance in OECD countries*, Claire Charbit, OCDE, 2009
- *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*, Claire Charbit, OCDE, 2008
- *Mind the gaps : managing mutual dependence in relations among levels of government*, Claire Charbit, Michalun Varinia, OCDE, 2009

- *Local public finance in Europe : balance the budget and controlling debt*, Bernard Dafflon, Edward Elgar, 2002
- *The assignment of functions to decentralized government : from theory to practice*, in *Handbook of fiscal federalism*, Dafflon, Bernard, Edward Elgar, 2006
- « La théorie du fédéralisme fiscal et ses enseignements », Frédérique Denis, Michel Mignolet, Marie-Ève Mulquin, *Revue Économie, Société, Région*, 2005, n°1
- « La dialectique centralisation / décentralisation : recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », Jean-Philippe Derosier, *Revue internationale de droit comparé*, 2007, n°1
- « Le fédéralisme à l'épreuve de la mondialisation : quelles perspectives pour la redistribution interrégionale? », in *Concentration économique et ségrégation spatiale*, Pierre-Marcel Desjardins, Laurent Guihéry, De Boeck Université, 2005
- *Intégration budgétaire européenne : enjeux et perspectives pour les finances publiques européennes*, Michel Dévoluy, Bernard Dafflon, Guy Gilbert, De Boeck, 2008
- *The theory and practice of local government reform*, Brian E. Dollery
- *Robotti*, Lorenzo, Edward Elgar, 2008
- *The new democratic federalism for Europe : functional, overlapping and competing jurisdictions*, Bruno S. Frey, Edward Elgar, 1999
- « L'impôt partagé », Olivier Fuchs, *Revue française de finances publiques*, 2009
- *Fiscal decentralisation and economic growth in OECD countries : matching spending with revenue decentralisation*, Norman Gemmill, Richard Kneller, Ismael Sanz, Instituto de Estudios Fiscales, 2009
- *Fiscalité locale : une grille de lecture économique*, Guy Gilbert, Agence française de développement (AFD), 2009
- *Financing federal systems : the selected essays of Edward M. Gramlich*, Edward M. Gramlich, Edward Elgar, 1997
- *The practice of fiscal federalism : comparative perspectives*, John Kincaid, Anwar Shah, McGill-Queen's University Press, 2007
- *Providing public services un remote areas*, in *Perspectives on fiscal federalism*, Harry Kitchen, Enid Slack, World Bank, 2006
- *Etude pilote concernant le degré de conformité des politiques et des pratiques des Etats membres avec les normes du Conseil de l'Europe pour les finances locales*, Jorgen Lotz, Conseil de l'Europe, 2000
- *Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations*, Jorgen Lotz, Conseil de l'Europe, 1998
- *Rapport sur les pratiques des Etats membres en matière de financement des nouvelles compétences des CL*, Jorgen Lotz, Conseil de l'Europe, 2009
- « Externalités fiscales et verticales : où en est la théorie du fédéralisme financier? », Thierry Madiès, Sonia Paty, Yvon Rocaboy, *Revue d'économie politique*, 2005, n°1
- *Mieux mesurer l'administration publique*, Nick Manning, Jana Malinska, Dirk-Jan Kraan, OCDE, 2007

- *Les responsabilités des collectivités locales en Europe*, Gérard Marcou, Conseil de l'Europe, 2007
- *Public finance in developing and transitional countries : essays in honor of Richard Bird*, Jorge Martinez-Vazquez, Alm James, Edward Elgar, 2003
- *Revenues and expenditures in an intergovernmental framework, in Perspectives on fiscal federalism*, Jorge Martinez-Vazquez, Charles McLure, François Vaillancourt, World Bank, 2006
- *Fiscal decentralisation and governance : a cross-country analysis*, Luiz de Mello, Matias Barenstein, World Bank, 2001
- *Perspectives on fiscal federalism*, Richard Miller Bird, François Vaillancourt, World Bank, 2006
- *The politics and economics of regional transfers : decentralisation, interregional redistribution and income convergence*, Fabio Padovano, Edward Elgar, 2007
- *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*, Michel A. Pagano, Robert Leonardi, Palgrave Macmillan, 2007
- « Panorama de la péréquation financière régionale en Europe », Nicolas Painvain, DATAR Revue *Territoires* 2020, 2004, n°10
- *Fiscal federalism and state-local finance : the Scandinavian perspective*, Jorn Rattso, Edward Elgar, 1998
- *The fiscal behavior of state and local governments : selected papers of Harvey S. Rosen*, Harvey S. Rosen, Edward Elgar, 1997
- *The architecture of government : rethinking political decentralisation*, Daniel Treisman, Cambridge University Press, 2007
- *Fiscal sociology and the theory of public finances : an exploratory essay*, Richard E. Wagner, Edward Elgar, 2007
- *Subnational data requirements for fiscal decentralisation : case studies from Central and Eastern Europe*, Serdar Yilmaz, Jozsef Hegedus, Michael E. Bell, World Bank, 2003
- « Chacun sa part : la répartition des taxes, des ressources et des dettes dans les fédérations », Revue *Fédérations Magazine*, 2007, n°1
- *Financial federalism*, Conférence des Assemblées législatives régionales d'Europe (CALRE), 2008
- « Les formes d'Etat aujourd'hui », Revue *Politeia*, 2007, n°12
- *Member States' Practices for the Funding of New Competences of Local Authorities*, Conseil de l'Europe, 2008
- *Panorama des régions*, OCDE, 2009
- *Rapport sur les développements intervenus dans le domaine de l'autonomie régionale dans les Etats membres*, Conseil de l'Europe, 2007
- *Rapport sur les relations entre les autorités centrales (État / Région) et les collectivités locales*, Conseil de l'Europe, 2007
- *Régions et gouvernement central - Des contrats pour le développement régional*, OCDE, 2007

- « Special section on decentralisation », *Revue Commonwealth and Comparative politics*, 2006, n°3

✓ Allemagne

- *Fiscal equalization among the states in Germany*, Jan Werner, Institute of Local Public Finance, 2008
- *Annuaire statistique*, Statistisches Bundesamt (Office fédéral des statistiques), 2009
- *Bund/Länder - Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung [Les relations financières entre l'Etat et les Länder d'après la loi de finances]*, Bundesministerium der Finanzen [Ministère fédéral des finances], 2009
- *Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2000 bis 2009 [Les données essentielles de la structure et l'évolution des finances du bloc communal]*, Bundesministerium der Finanzen [Ministère fédéral des finances], 2010
- *Sozialleistungen der Städte in Not [Les prestations sociales des villes en détresse]*, Deutscher Städtetag [Congrès des villes allemandes], 2010
- *Fédéralisme fiscal en Allemagne : la péréquation financière régionale et communale. Quelle réforme ?*, Laurent Guihéry, Institut des Villes, 2000
- « Le fédéralisme fiscal allemand à la croisée des chemins : quelle issue entre fédéralisme coopératif et fédéralisme concurrentiel? », Laurent Guihéry, *Revue Économie, Société, Région*, 2005, n°1
- « The Impact of Intergovernmental Grants on Cost Efficiency : Theory and Evidence from German Municipalities », Alexander Kalb, *Revue Economic Analysis and policy*, 2010, n°1, vol 40
- *Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland*, Thomas Lenk, Universität Leipzig, Arbeitspapier, n°24, 2003
- *Le maintien de l'équilibre fiscal dans une fédération : l'Allemagne*, Paul Bernd Spahn, Université de Francfort, 2001

✓ Autriche

- *Reforming federal fiscal relation in Austria*, Andrés Fuentes, Eckhard Wurzel and Andreas Wörgötter, OCDE, 2006
- *Gemeindefinanzbericht [Rapport sur les finances communales]*, Wolfgang Meister, Judith Eidenberger, Lisa Stöfelz, Crédit communal d'Autriche, Österreichischer Gemeindebund (Fédération des Communes autrichiennes), Österreichischer Städtebund (Fédération des villes autrichiennes), 2009
- *Österreichs Städte in Zahlen [Les villes autrichiennes en chiffres]*, Eva Milota, Statistik Austria, Österreichischer Städtebund (Fédération des villes autrichiennes), 2009
- *Annuaire statistique*, Statistik Austria, 2010

✓ Espagne

- *Structural reform in Spain, in The theory and practice of local government reform*, Nuria Bosch, Javier Suarez Pandiello, Edward Elgar, 2008
- *Tax Capacity Disparities and Fiscal Equalization : The Case of Spanish Local Governments*, Antoni Castells, Alejandro Esteller, Maite Vilalta, Université de Barcelone et Institut d'Economie de Barcelone, 2003
- *Fiscal federalism in Spain*, Eugenia Cuéllar Barbeito, Inmaculada Mut Aguilar, General Secretariat for Territorial Financing, Ministry of Economy and Finance , 2010
- « Regional governments : vertical imbalance and revenue assignments », in *Fiscal reform in Spain*, Julio Lopez Laborda, Carlos Monasterio Escudero, Edward Elgar, 2007
- *Fiscal reform in Spain : accomplishments and challenges*, Jorge Martinez-Vazquez, José Félix Sanz-Sanz, Edward Elgar, 2007
- Financing Local governments : the Spanish experience, in *Fiscal reform in Spain*, Francisco Pedraja-Chaparro, Javier Salinas-Jiménez, Javier Suarez-Pandiello, Edward Elgar, 2007
- « Vers la fin de l'État des autonomies en Espagne », David Roca, *Revue française de droit constitutionnel*, 2007, n°72

✓ Finlande

- *Finland : working together to sustain success*, OCDE, 2010
- *Territorial review of Finland*, OCDE, 2005

✓ France

- « 1996-2006 : dix ans d'évolution du système socio-fiscal », *France, portrait social, édition 2007*, Elise Amar, Nadine Laïb, François Marical, Benoît Mirousse, INSEE, 2007
- « Bilan et perspective des politiques redistributives territoriales », Jean-Pierre Chauvel, cahier de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France (IAURIF), 2008, n° 148
- *Disparités de richesse fiscale en IDF : bilan et perspective*, Jean-Pierre Chauvel, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France (IAURIF), 2007 (note rapide n°426)
- « Prendre en compte tous les mécanismes de redistribution », Laurent Davezies, *Problèmes politiques et sociaux*, 2004, n°906
- « Quelle inégalité financière publique locales? », Laurent Davezies, DATAR *Revue Territoires 2020*, 2004, n°10
- « Les régions doivent-elles s'occuper de solidarité? », Philippe Estèbe, cahier de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France (IAURIF), 2008, n°148
- « La justice distributive en pratique : l'exemple des communes françaises », Alain Guengant, Jean-Michel Josselin, *Revue Économie, Société, Région*, 2005, n°1
- *Subnational government : the French experience*, John Loughlin, Palgrave Macmillan, 2007
- *Rapport d'information, sur la péréquation*, Jacques Mézard, Rémy Pointereau, Sénat, délégation aux CT et à la décentralisation, 2009

- « L'IDF à l'épreuve des inégalités de ségrégation », Mariette Sagot, cahier de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France (IAURIF), 2008, n°148
- Territorial review of France, OCDE, 2006

✓ Italie

- *Making federalism work in Italy*, Alexandra Bibbee, OCDE, 2007
- « Structural reform in Italy », in *The theory and practice of local government reform*, Barbara Ermini, Samuele Salvucci, Edward Elgar, 2008
- *The Italian Parliament paves the way to fiscal federalism*, Filippo Scuto, Centro studi sur federalismo, 2010
- *Combined Report on the economy and public finance*, Ministero Dell Economia e delle Finanze, 2008
- *Libro verde sulla spesa pubblica [Livre vert des dépenses publiques]*, Ministero Dell Economia e delle Finanze, Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, 2007
- *Relazione Unificata sull'Economica e la Finanza pubblica*, Ministero Dell Economia e delle Finanze, 2010

✓ Japon

- *15 Years of Decentralization Reform in Japan*, Hiroshi Ikawa, Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG), National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), 2008
- *Recent Local Financial System Reform (Trinity Reform)*, Hiroshi Ikawa, CLAIR, COSLOG, GRIPS, 2008
- *The Equalization of Fiscal Capacity and the Securing of Financial Resources for Local Public Bodies*, Toshinori Ogata, CLAIR, COSLOG, GRIPS,, 2007
- *People and Local Government —Resident Participation in the Management of Local Governments*, Satoru Ohsugi, CLAIR, COSLOG, GRIPS, 2007
- *Japanese Public Finance Fact Sheet*, Ministry of Finance, 2009
- *White Paper on Local Public Finance*, Ministry of Internal Affairs and Communications, 2007

✓ Pays-Bas

- *The equalized allocation of local expenditure needs in the Netherlands*, Hessel Boerboom, Peter Huigsloot, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2007
- *The municipality and its finances*, Financial relations council, 2009

✓ Suède

- *Local government financial equalisation : information about the equalisation system for Swedish municipalities and county councils in 2008*, Swedish Association of Local authorities and Regions / Ministry of Finance Sweden, 2008
- *Local government financial equalisation in Sweden : an information brochure on the equalisation system for municipalities and county councils from 2005*, Swedish Association of Local authorities and Regions / Ministry of Finance Sweden, 2005
- *Public finance in Sweden*, Statistics Sweden, 2008
- *Territorial review of Stockholm (Sweden)*, OCDE, 2006
- *Territorial review of Sweden*, OCDE, 2010

✓ Suisse

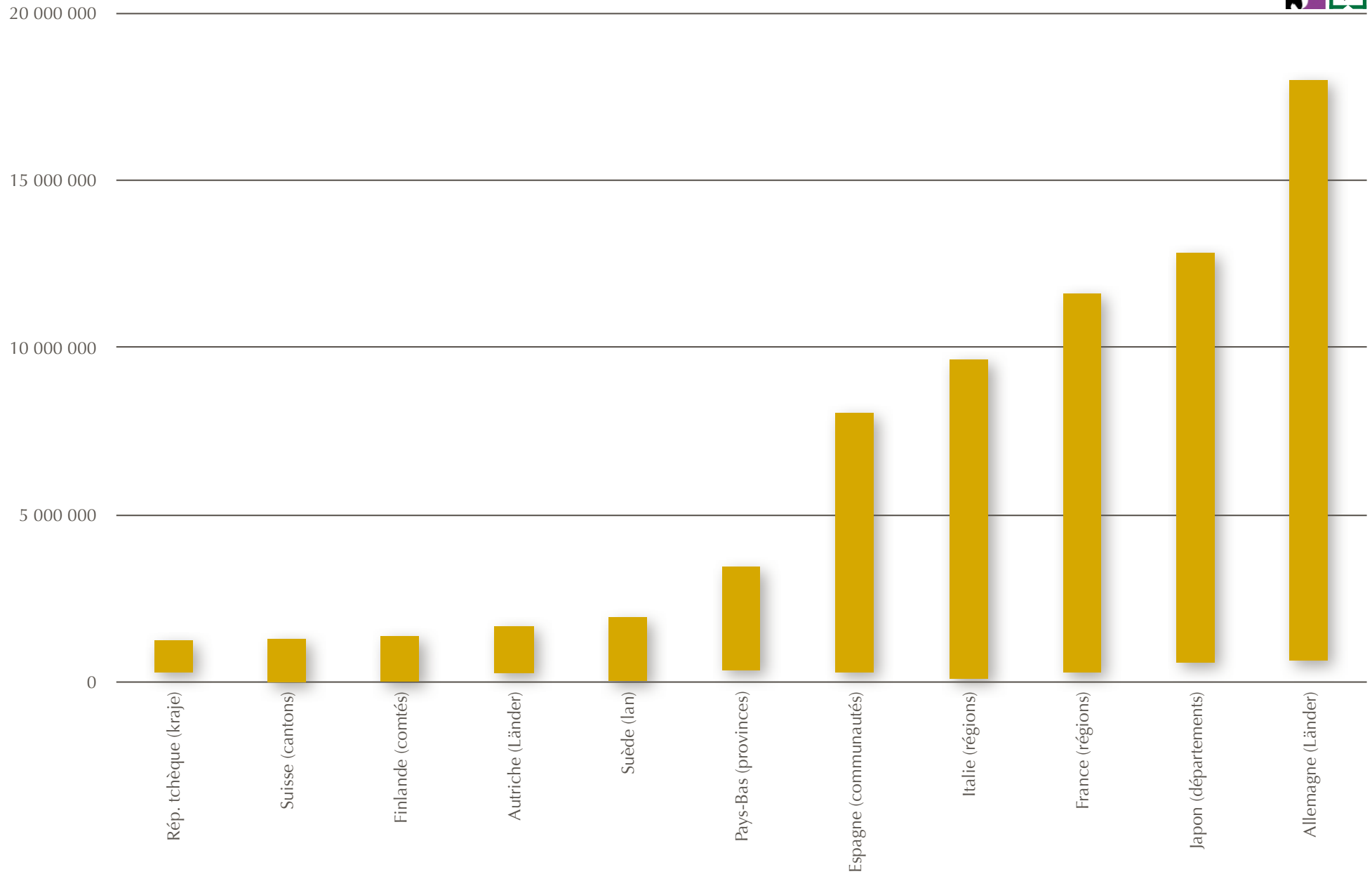
- *La péréquation financière entre la Confédération et les cantons en Suisse*, Bernard Dafflon, Annuaire des collectivités locales, GRALE, 1996
- « Les grands chantiers du fédéralisme financier suisse : expérience unique ou exportable? », Bernard Dafflon, *Revue Économie, Société, Région*, 2005, n°1
- *L'évolution des disparités régionales en Suisse, in Concentration économique et ségrégation spatiale*, Denis Maillat, Frédéric Quiquerez, De Boeck Université, 2005
- *Péréquation des ressources et compensation des charges et des cas de rigueur en 2009 - Rapport destiné à la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF), Département fédéral des finances (DFF)*, 2008
- *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons – 2008-2011*, Conseil fédéral de la Suisse, 2010
- *Territorial review of Switzerland*, OCDE, 2002

Annexe VI. Graphiques et tableaux

Table des figures de l'annexe

Figure 3 : Taille de la population des échelons supérieurs de collectivité	80
Figure 5 : Classification des communes selon leur population	81
Figure 6 : Part de la population selon typologie des collectivités, 2005	82
Figure 7 : Evolution de la composition de la population nationale, de 1995 à 2005	83
Figure 8 : PIB par habitant en pourcentage du PIB national par habitant, échelle TL3, 2005	84
Figure 9 : PIB par habitant en pourcentage du PIB national par habitant, échelle TL2 et TL3, 2005	85
Figure 10 : Dispersion du PIB minimum au maximum, échelles TL2 et TL3	86
Figure 11 : Evolution du poids du secteur public local et fédéré	87
Figure 12 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, Union européenne à 27	88
Figure 13 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, 2008 (enseignement, santé, social)	89
Figure 14 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, 2008 (logement, environnement)	90
Figure 15 : Ventilation des dépenses des collectivités locales en 2008	91
Figure 16 : Ventilation des dépenses des entités fédérées en 2008	92
Figure 17 : Les recettes des collectivités locales... ..	93
Figure 18 : et des entités fédérées en 2008	93
Figure 19 : Composition des recettes fiscales des collectivités locales et fédérées, 2008	94
Figure 21 : Les coefficients de pondération de la population en comparaison.....	95
Figure 22 : Evolution des dépenses de 2001 à 2008 et niveau du déficit pour 2008	96
Figure 23 : Les indicateurs de service retenus au Japon.....	97
Figure 24 : Les indicateurs de service retenus au Pays-Bas	98
Figure 25 : Les volumes de la péréquation en Suisse	99
Figure 26 : L'architecture de la répartition financière (<i>Finanzausgleich</i>) en Autriche	100
Figure A : Dépenses et recettes des collectivités.....	101
Figure B : Rapport entre part des dépenses et part de la fiscalité	102
Figure C : Effort d'investissement et recettes des collectivités en 2008	103
Figure D : Fiscalité locale française	104
Figure E : Répartition du produit fiscal total en 2007	105

Taille de la population des échelons supérieurs de collectivité

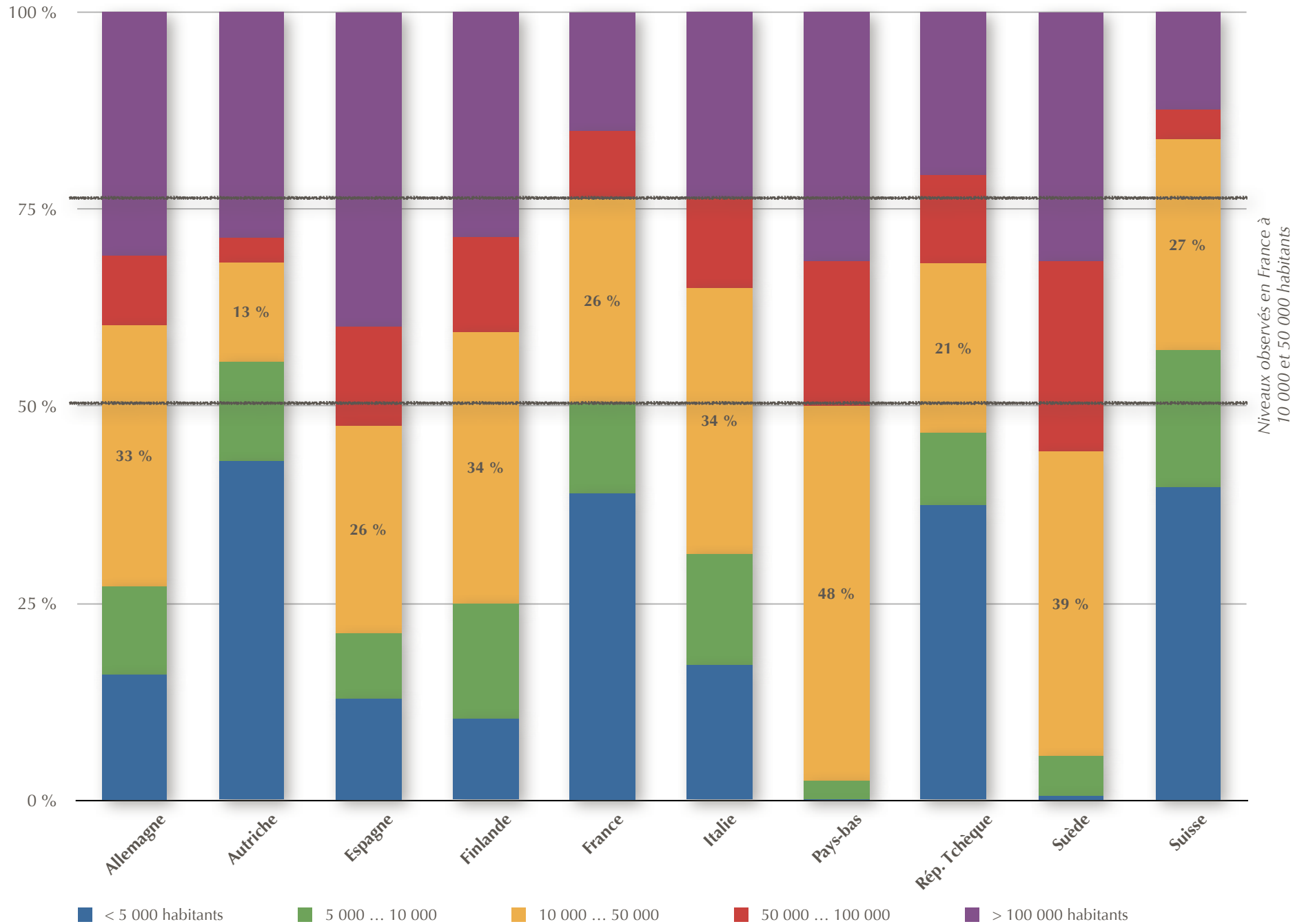


Données OCDE, 2005, exclut les régions à statut particulier.

La taille des barres est déterminée par les populations minimum et maximum des échelons supérieurs de collectivité de chacun des pays.



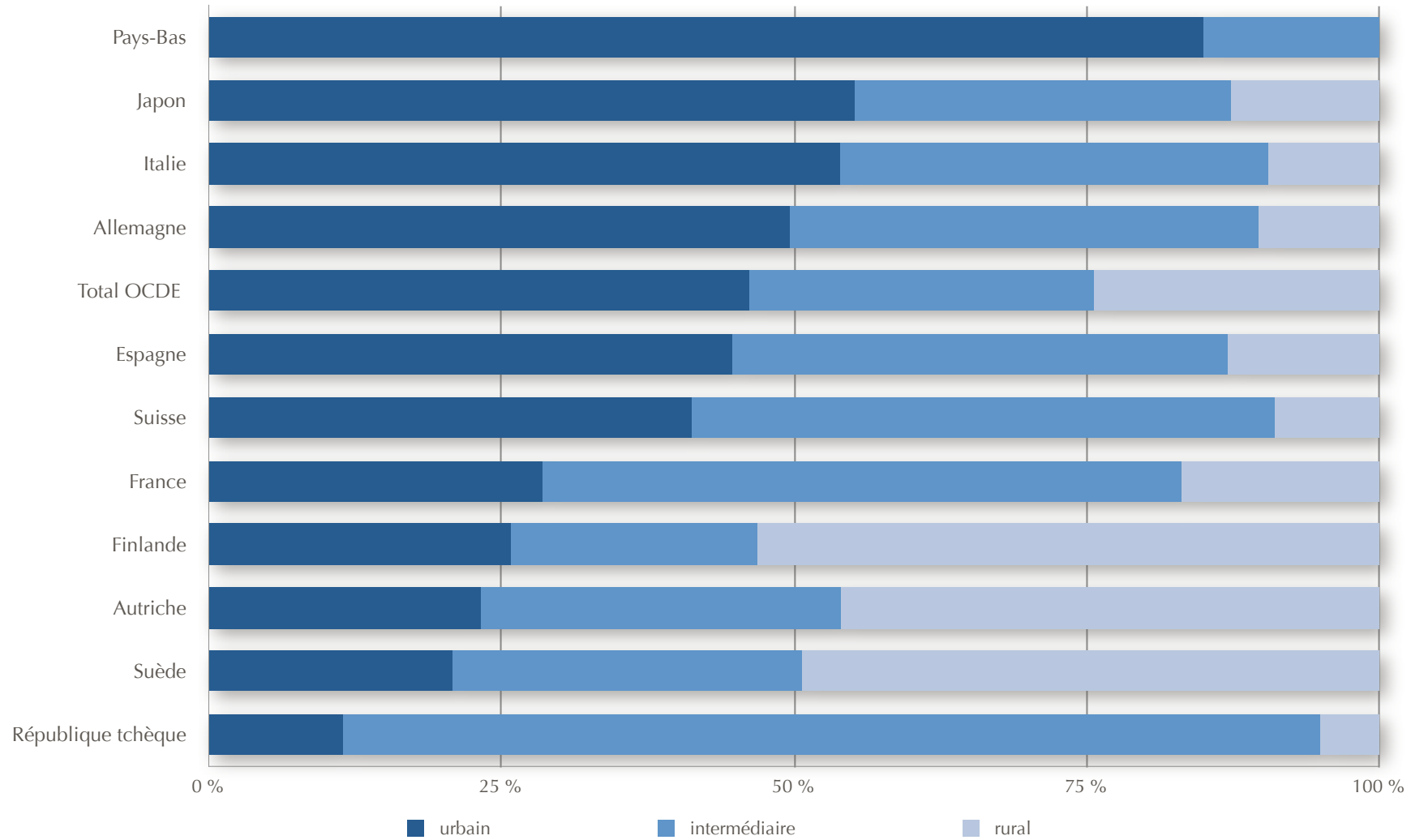
Classification des communes selon leur population



Données collectées auprès des organismes nationaux statistiques, de 2006 à 2009 selon les pays.



Part de la population nationale selon typologie des collectivités, 2005



Données OCDE, 1995 et 2005 ; l'échelon d'analyse utilisé est le niveau TL3 pour l'ensemble des pays, soit l'équivalent des départements français.

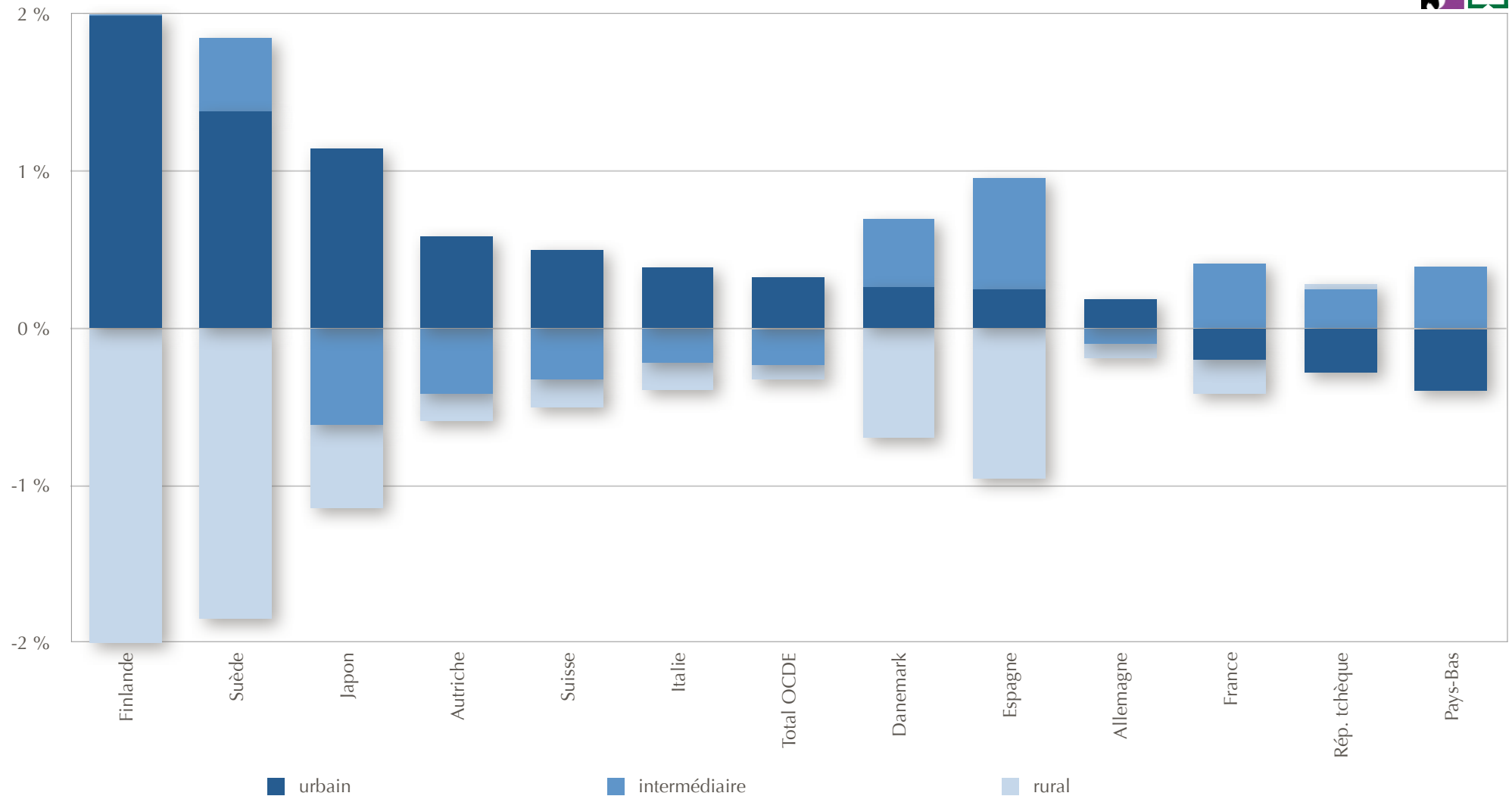
La typologie régionale de l'OCDE se fonde sur deux critères : le premier est la densité de la population, le second est le pourcentage de la population couverte.

Une région est considérée comme *rurale* si moins de 50% de la population vivent dans des communes de plus de 150 habitants au km² (hbts/km²).

Une région est considérée comme *intermédiaire* ou semi-rurale si 50 à 85% de la population vivent dans des communes de plus de 150 hbts/km².

Une région est considérée comme *urbaine* si plus de 85% de la population vivent dans des communes de plus de 150 hbts/km².

Évolution de la composition de la population nationale, de 1995 à 2005



Données OCDE, 1995 et 2005 ; l'échelon d'analyse utilisé est le niveau TL3 pour l'ensemble des pays, soit l'équivalent des départements français.

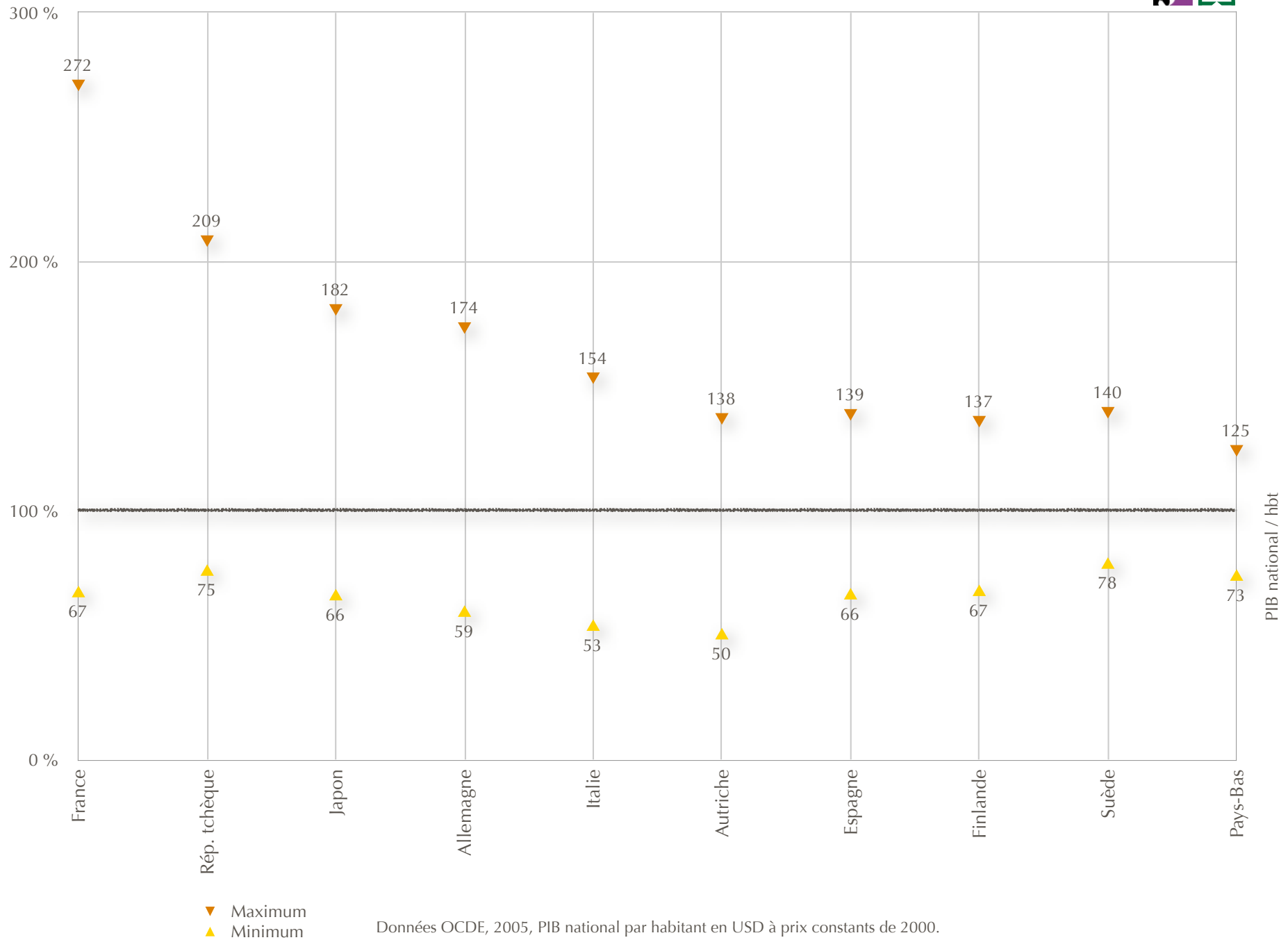
La typologie régionale de l'OCDE se fonde sur deux critères : le premier est la densité de la population, le second est le pourcentage de la population couverte.

Une région est considérée comme *rurale* si moins de 50% de la population vivent dans des communes de plus de 150 habitants au km² (hbts/km²).

Une région est considérée comme *intermédiaire* ou semi-rurale si 50 à 85% de la population vivent dans des communes de plus de 150 hbts/km².

Une région est considérée comme *urbaine* si plus de 85% de la population vivent dans des communes de plus de 150 hbts/km².

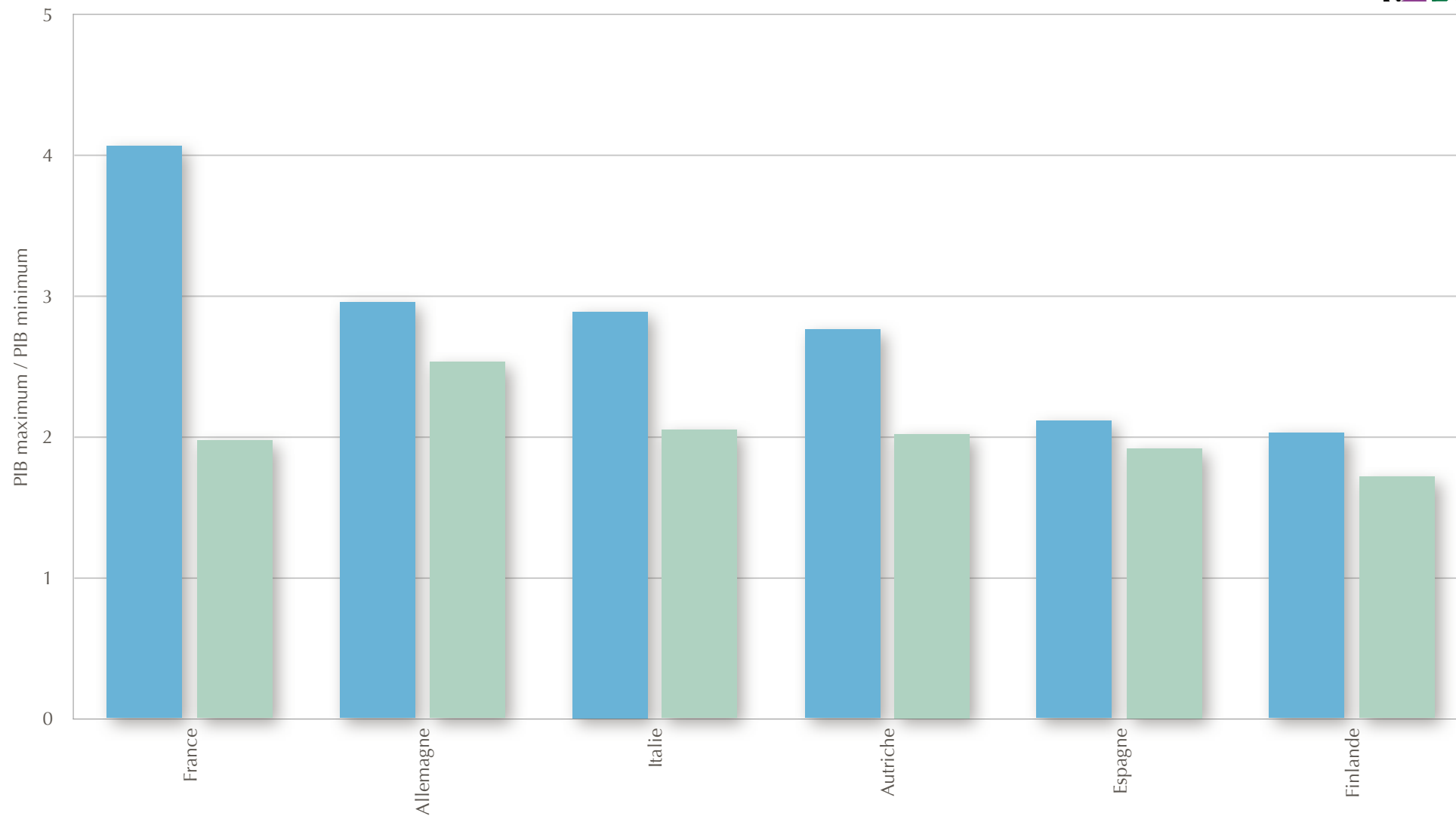
PIB par habitant en pourcentage du PIB national par habitant, échelle TL3, 2005



PIB par habitant en pourcentage du PIB national par habitant, échelles TL2 et TL3 2005



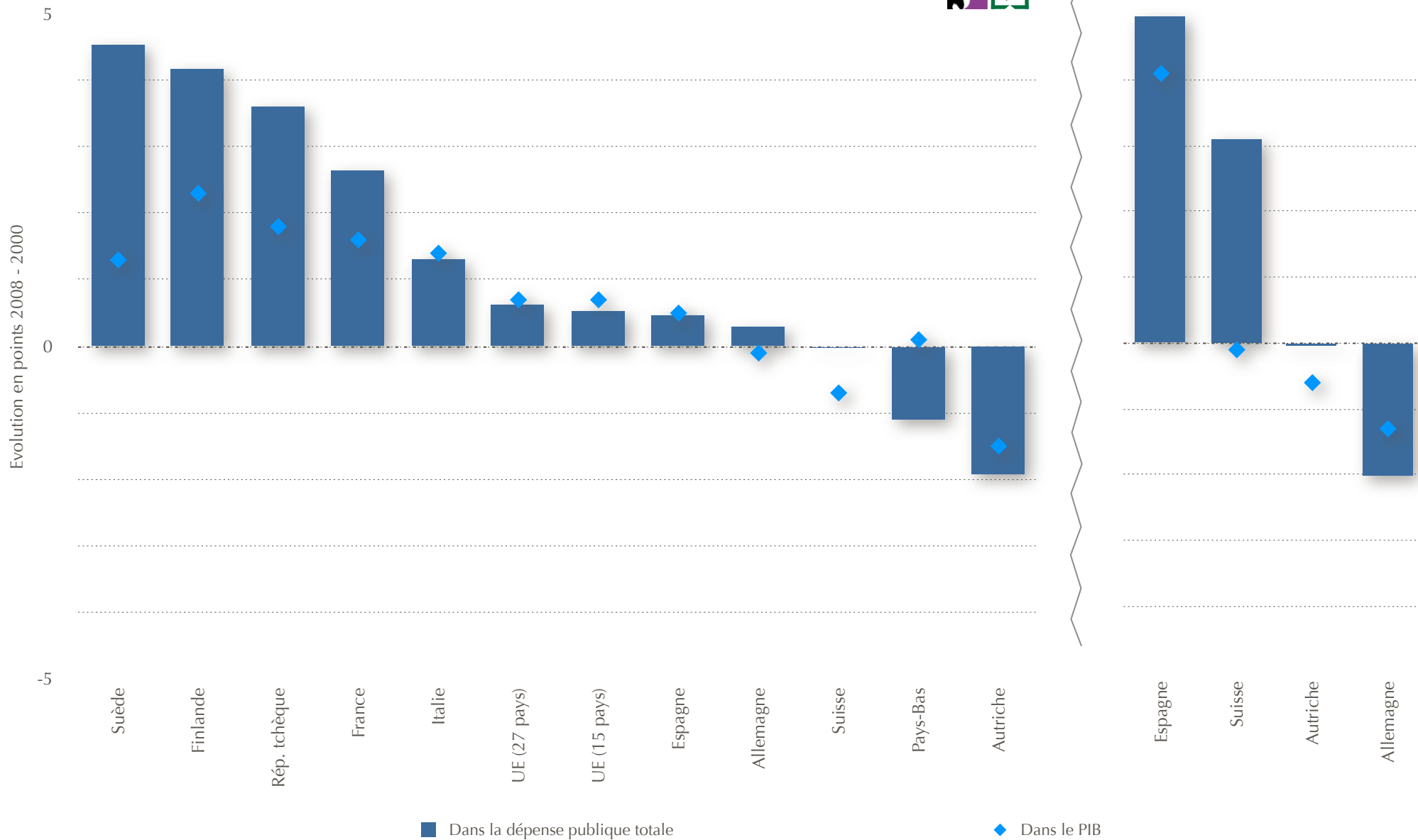
Dispersion du PIB minimum au maximum, échelles TL2 et TL3



■ dispersion TL3
■ dispersion TL2

Données OCDE, 2005, PIB national par habitant en USD à prix constants de 2000.
Rapport entre le PIB minimum et le PIB maximum.

Evolution du poids du secteur public local...



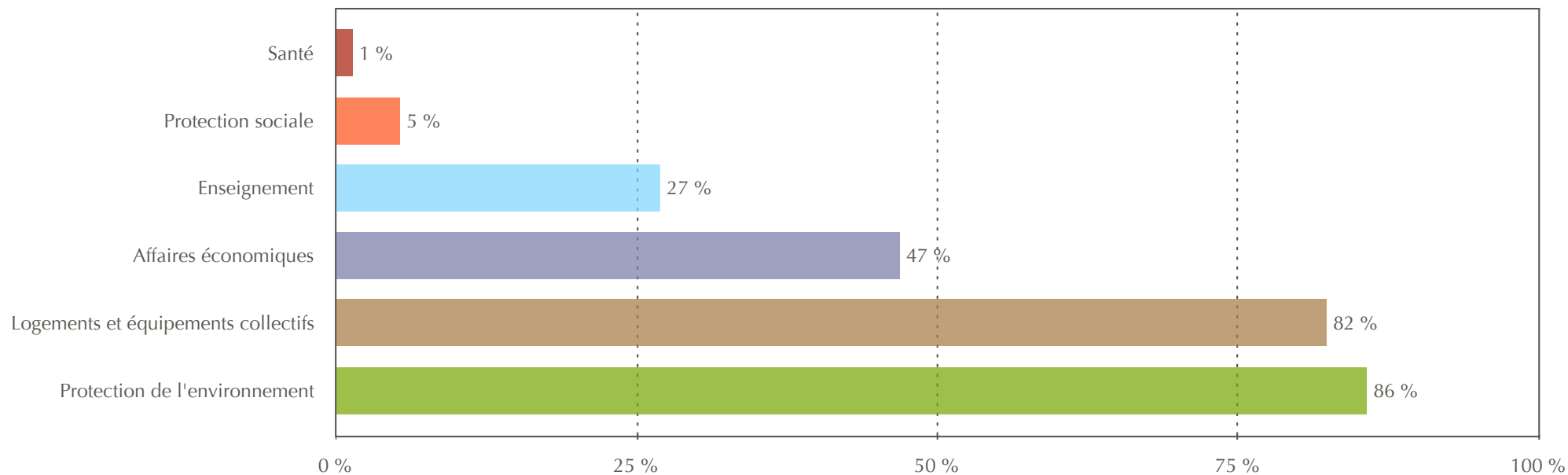
Données Eurostat, 2008, sauf pour la Suisse, 2007.

L'Espagne est assimilée dans l'appareil statistique européen aux pays fédérés, ce qui permet d'isoler les comptes des communautés espagnoles, bien que la Constitution ne reconnaisse pas de forme fédérative.

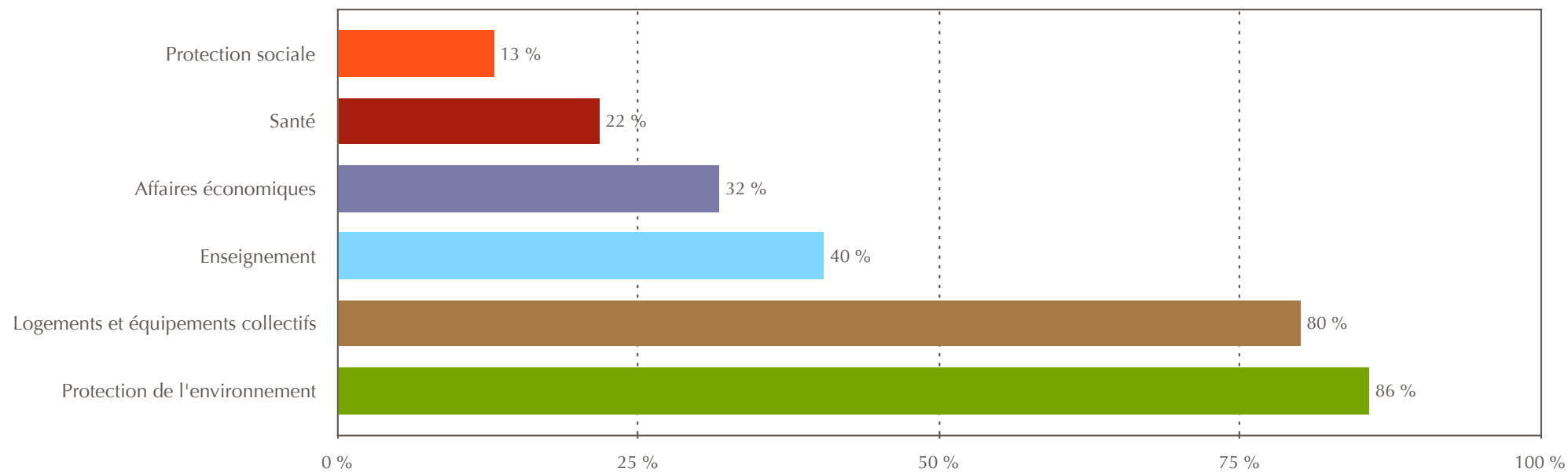
Les communautés espagnoles sont hors échelle pour l'évolution de la part de leurs dépenses dans l'ensemble du secteur public : +8,5 points entre 2000 et 2008.



2000



2008

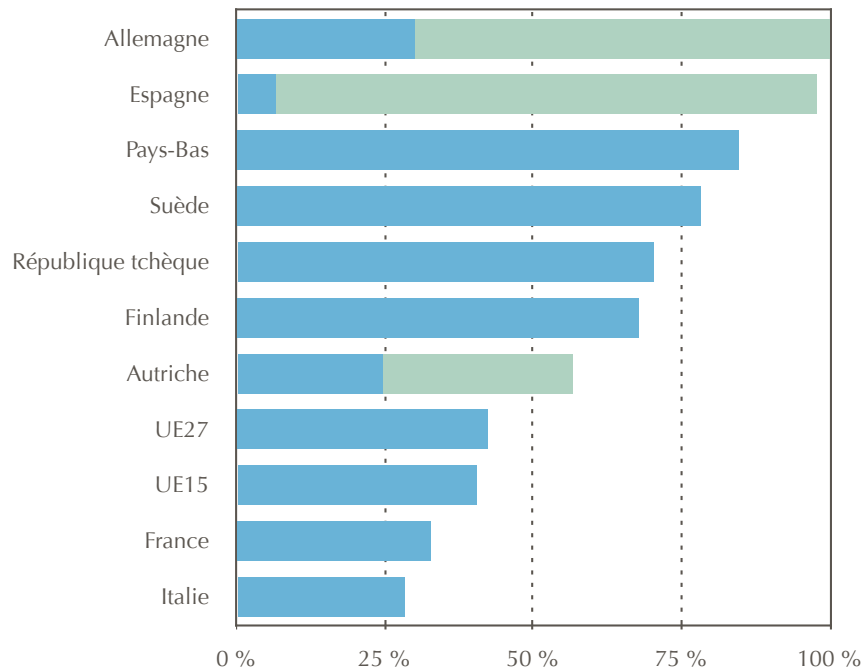


Données Eurostat, 2008, dépenses des administrations publiques par fonction. Les données présentées sont la somme des échelons local et fédéré.

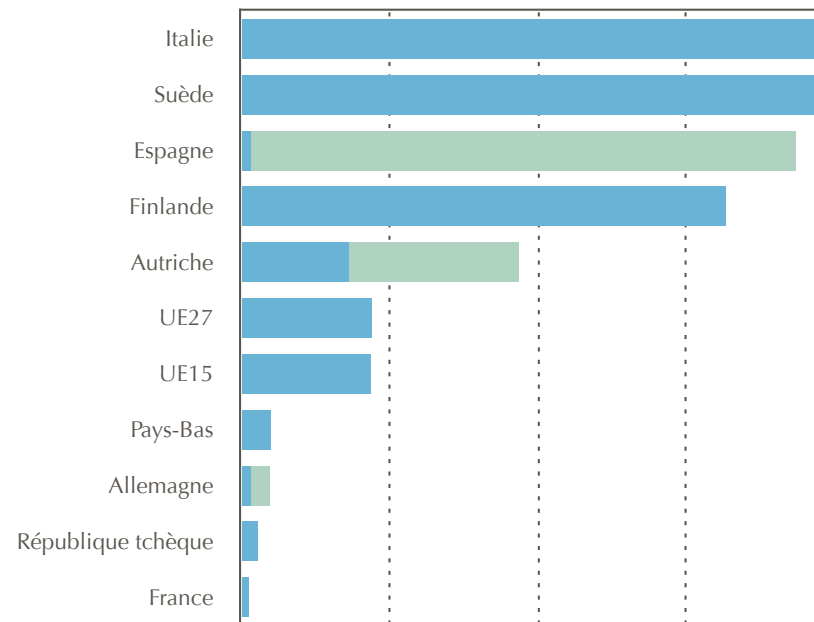
Les dernières données disponibles auprès d'Eurostat comme de l'OCDE ne permettent pas de connaître la ventilation par fonction des dépenses des administrations publiques suisses.



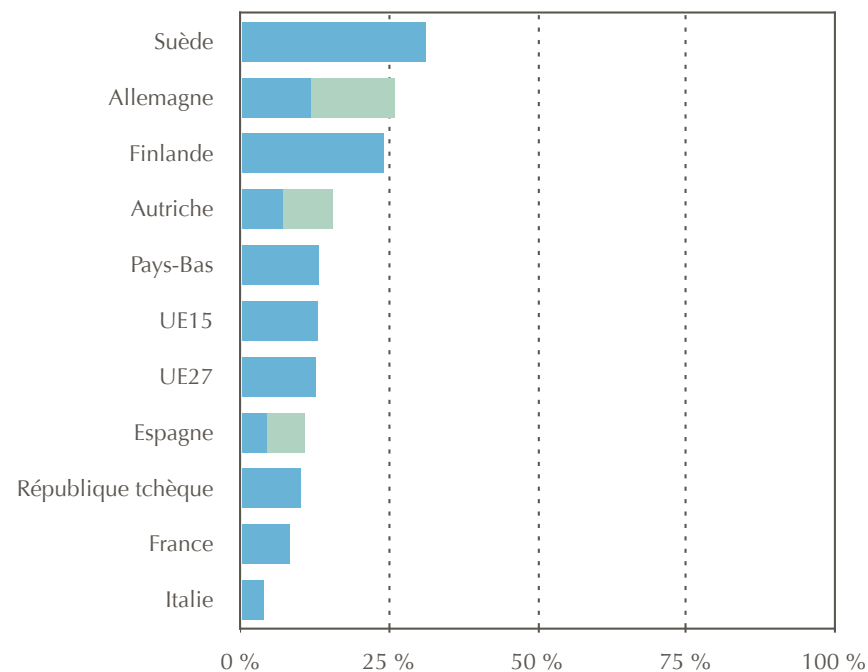
Les dépenses d'enseignement



Les dépenses de santé



Les dépenses de sécurité sociale des collectivités



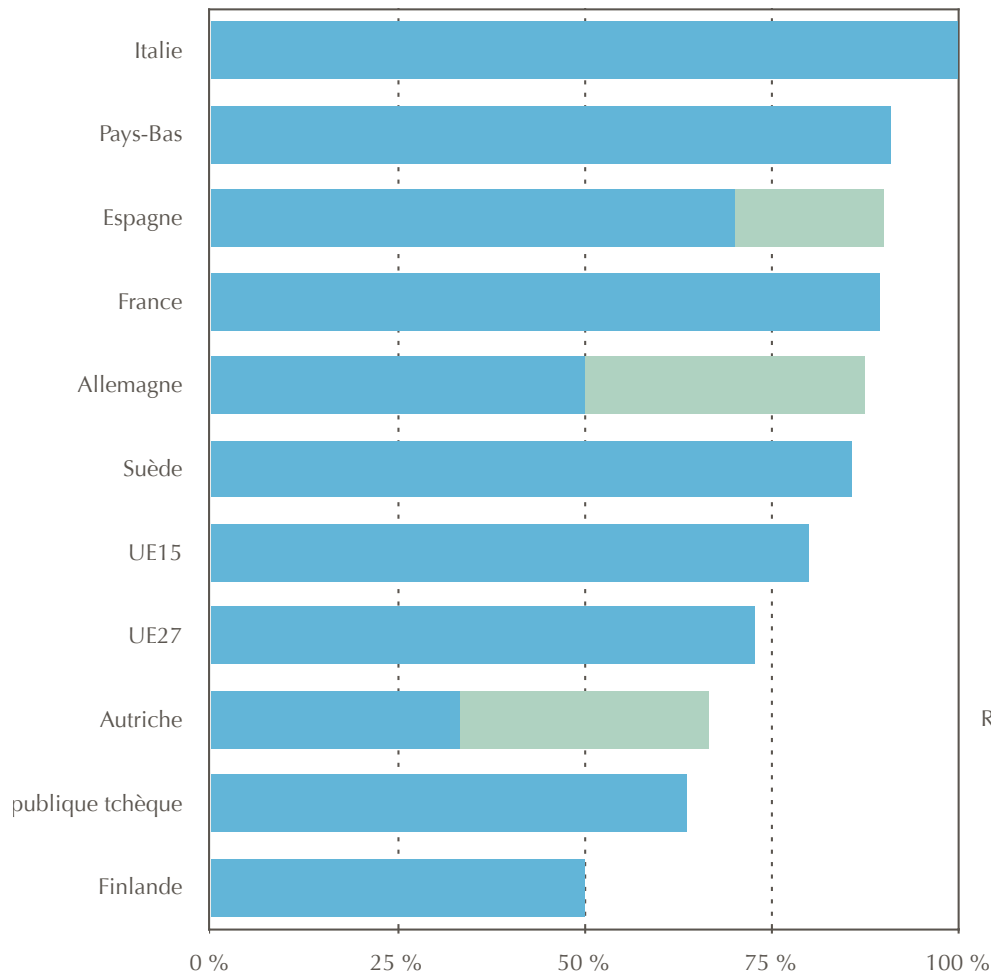
Données Eurostat, 2008, dépenses des administrations publiques par fonction. Les données présentées sont la somme des échelons local et fédéré.

Les dernières données disponibles auprès d'Eurostat comme de l'OCDE ne permettent pas de connaître la ventilation par fonction des dépenses des administrations publiques suisses.

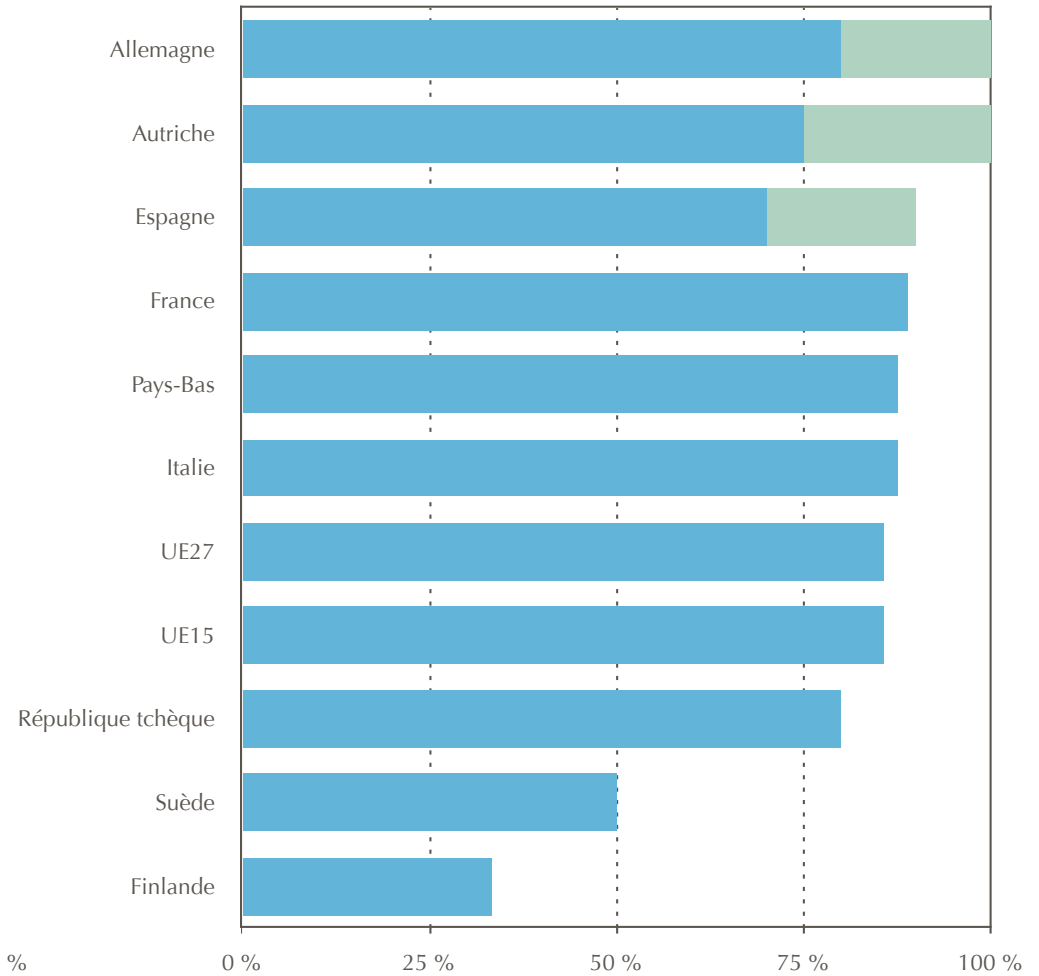
■ part du local / total
■ part du fédéré / total



Les dépenses de logement et équipements collectifs



Les dépenses de protection de l'environnement

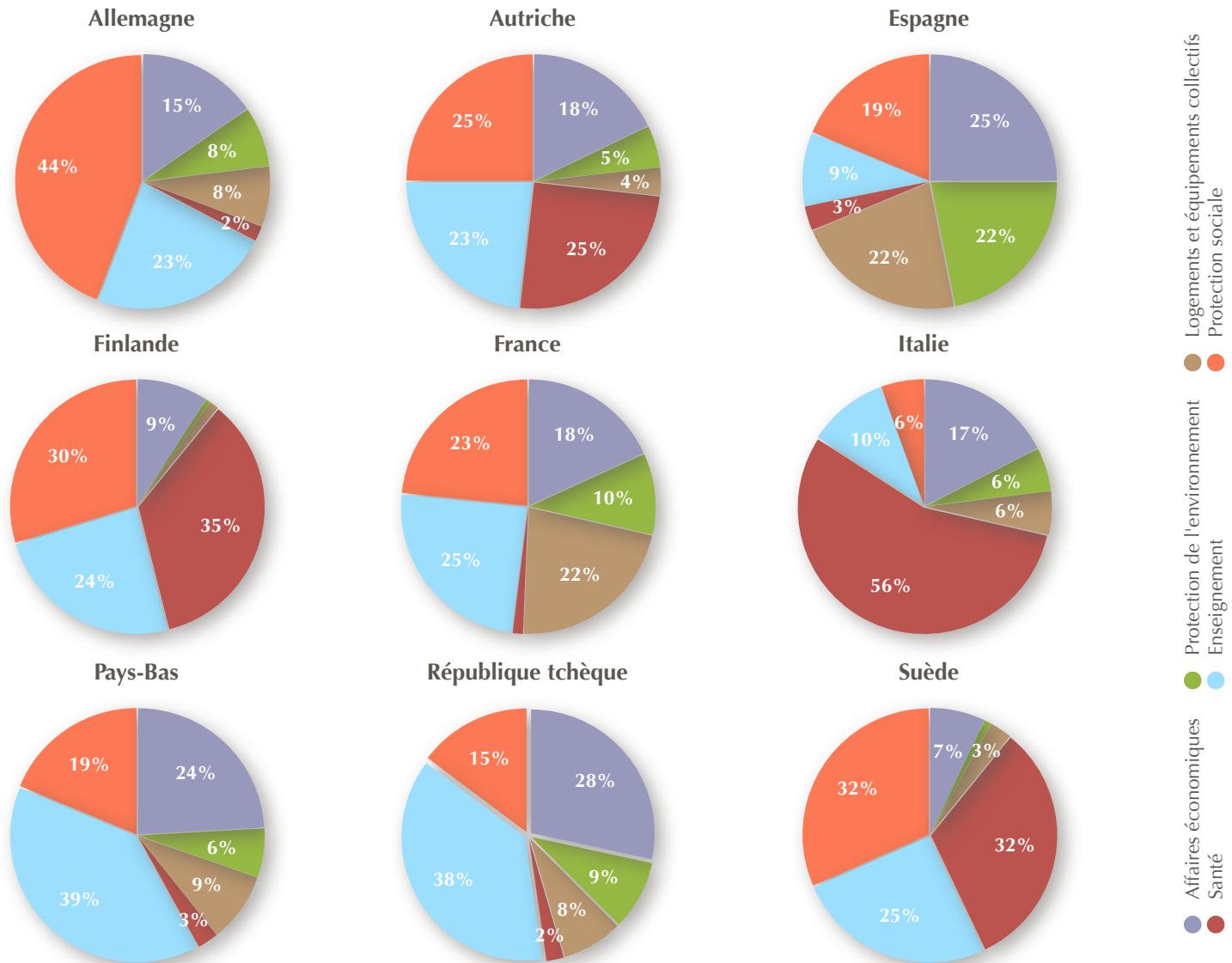


■ part du local / total
■ part du fédéré / total

Données Eurostat, 2008, dépenses des administrations publiques par fonction. Les données présentées sont la somme des échelons local et fédéré.

Les dernières données disponibles auprès d'Eurostat comme de l'OCDE ne permettent pas de connaître la ventilation par fonction des dépenses des administrations publiques suisses.

Ventilation des dépenses des collectivités locales en 2008



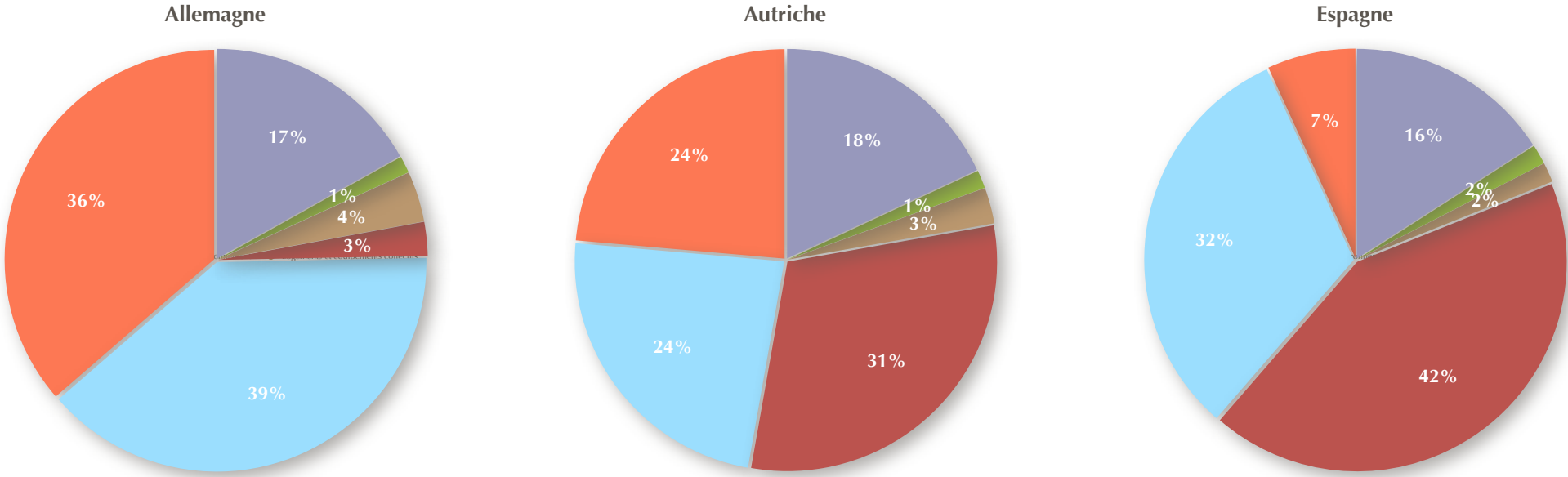
Données Eurostat, 2008, comptes des administrations publiques par fonction.

La répartition des dépenses à l'échelon local recouvre l'ensemble des entités infra-nationales à l'exception des entités fédérées et des communautés autonomes espagnoles (codification S1313 dans le système européen de comptes).

La présentation des comptes par l'Administration fédérale des finances suisse et celle des comptes nationaux du Japon rendent malaisée la comparaison avec les données harmonisées par Eurostat.



Ventilation des dépenses des entités fédérées en 2008



- Affaires économiques
- Protection de l'environnement
- Logements et équipements collectifs
- Santé
- Enseignement
- Protection sociale

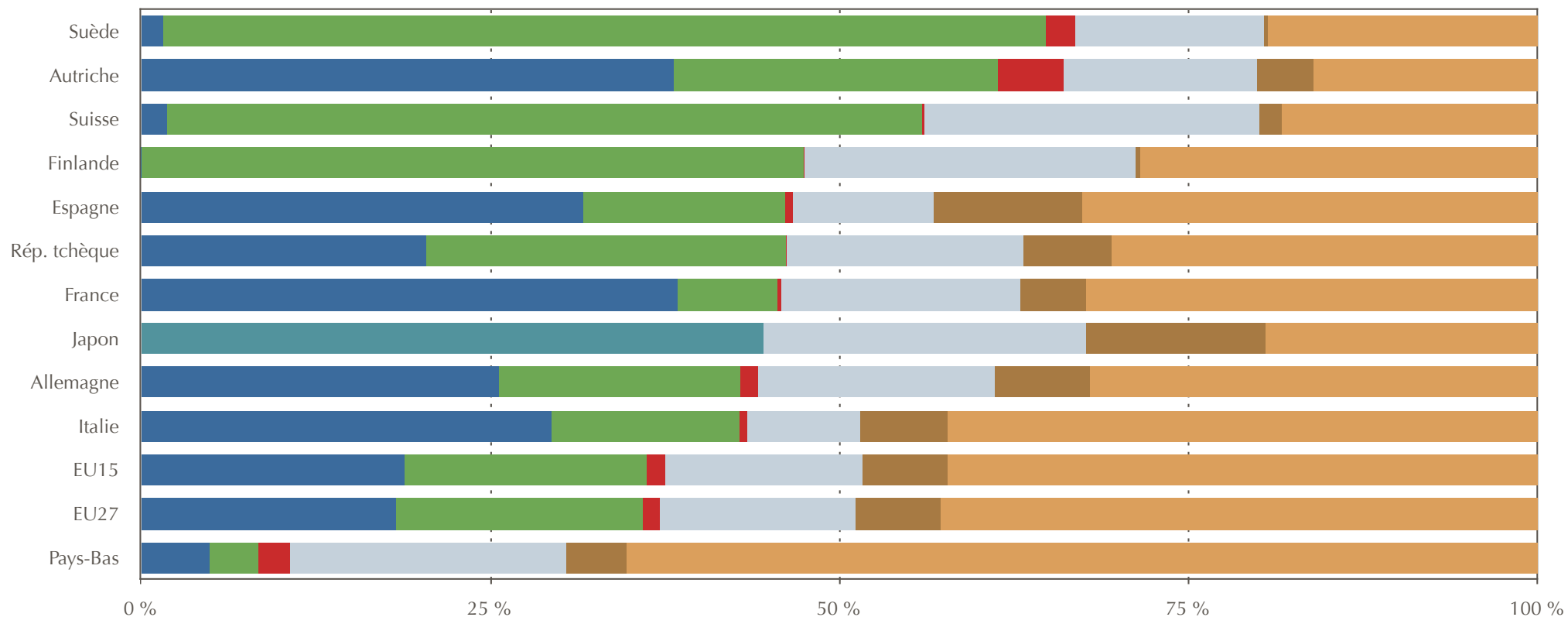


Données Eurostat, 2008, comptes des administrations publiques par fonction.

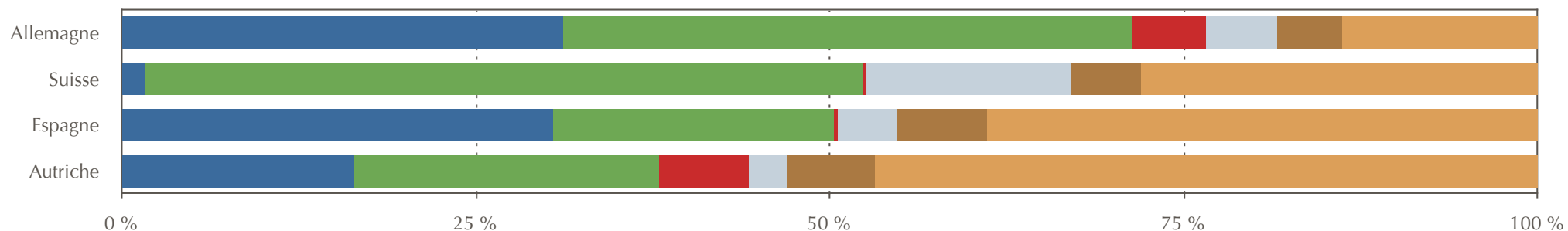
La répartition des dépenses à l'échelon fédéré recouvre les Länder allemands et autrichiens, les cantons suisses et les communautés autonomes espagnoles (codification S1312 dans le système européen de comptes).



Les recettes des collectivités locales ...



et des entités fédérées en 2008



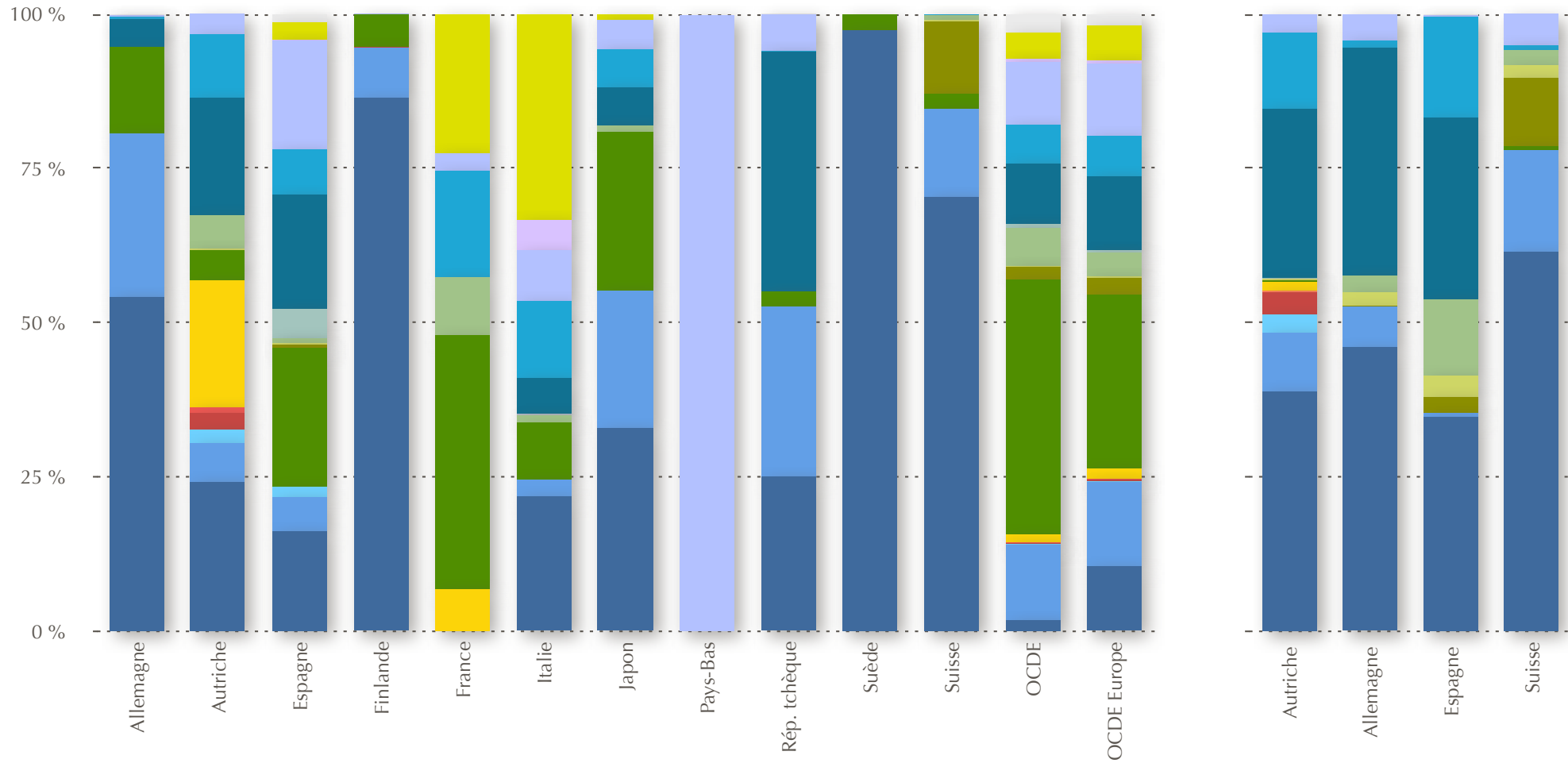
- fiscalité (non détaillée)
- taxes sur le revenu et le patrimoine
- autres recettes
- autres transferts courants reçus
- taxes sur la production
- cotisations sociales
- transferts en capital reçus

Données Eurostat, 2008, sauf pour la Suisse, 2007 et comptes nationaux 2006 du Japon.



Composition des recettes fiscales des collectivités...

et fédérées, 2008



Données OCDE, 2008, sauf Pays-Bas et données globales pour l'ensemble des pays de l'OCDE, 2007 ; recettes fiscales des collectivités locales (échelon S13) et fédérées (S1312).

- revenu des personnes physiques
- revenu des sociétés
- autres impositions sur le revenu
- cotisations à la charge des employés
- cotisations à la charge des employeurs
- cotisations des professions libérales
- autres cotisations
- impositions sur les salaires
- taxes foncières
- impôt sur la fortune
- impôt sur les successions
- taxes sur les transactions mobilières et financières
- autres taxes patrimoniales
- autres taxes foncières
- taxes sur la valeur ajoutée et assimilées
- droits d'accises
- autres taxes sur la production
- droits de timbre
- autres taxes sur la consommation
- taxes acquittées uniquement par les entreprises
- autres



Les coefficients de pondération de la population: une comparaison

Coefficients appliqués à la fiscalité partagée en République tchèque

Nombre d'habitants	Coefficients de taille	Multiplications des coefficients
0 - 300	1,0000	1,000 x nombre d'habitants
301 – 5 000	1,0640	300 + 1,0640 x nombre d'habitants excédant 300
5001 – 30 000	1,3872	5300,8 + 1,3872 x nombre d'habitants excédant 5000
30 001 et plus	1,7629	39 980,8 + 1,7629 x nombre d'habitants excédant 30 000
Coefficients pour les grandes villes		
Prague, ville capitale (<i>hlavní město</i>)		4,2098
Plzeň		2,5273
Ostrava		2,5273
autres		1,000

Source: d'après une note de Jaroslava Kypetová, juriste pour l'Association des communes et cantons de République tchèque (SMOCR)
 Depuis 2008, les 14 classes démographiques ont été remplacées par le tableau ci-dessus et trois critères de répartition s'applique avec les pourcentages suivants :
 3 % dépend du nombre d'habitants non-pondéré
 3 % dépend de la superficie
 96 % dépend du nombre d'habitants pondéré

Pondération de la population pour la fiscalité partagée en Autriche

Population	Facteur
≤ 10 000 habitants	1 1/2
10 001...20 000 habitants	1 2/3
20 001...50 000 habitants	2
> 50 000 habitants	2 1/3

Source: Crédit comunal d'Autriche et Office national de statistique, 2009
 Le critère de population pondération compte pour 53,6% dans la répartition de la fiscalité ; la population brute compte pour 15% dans la répartition.

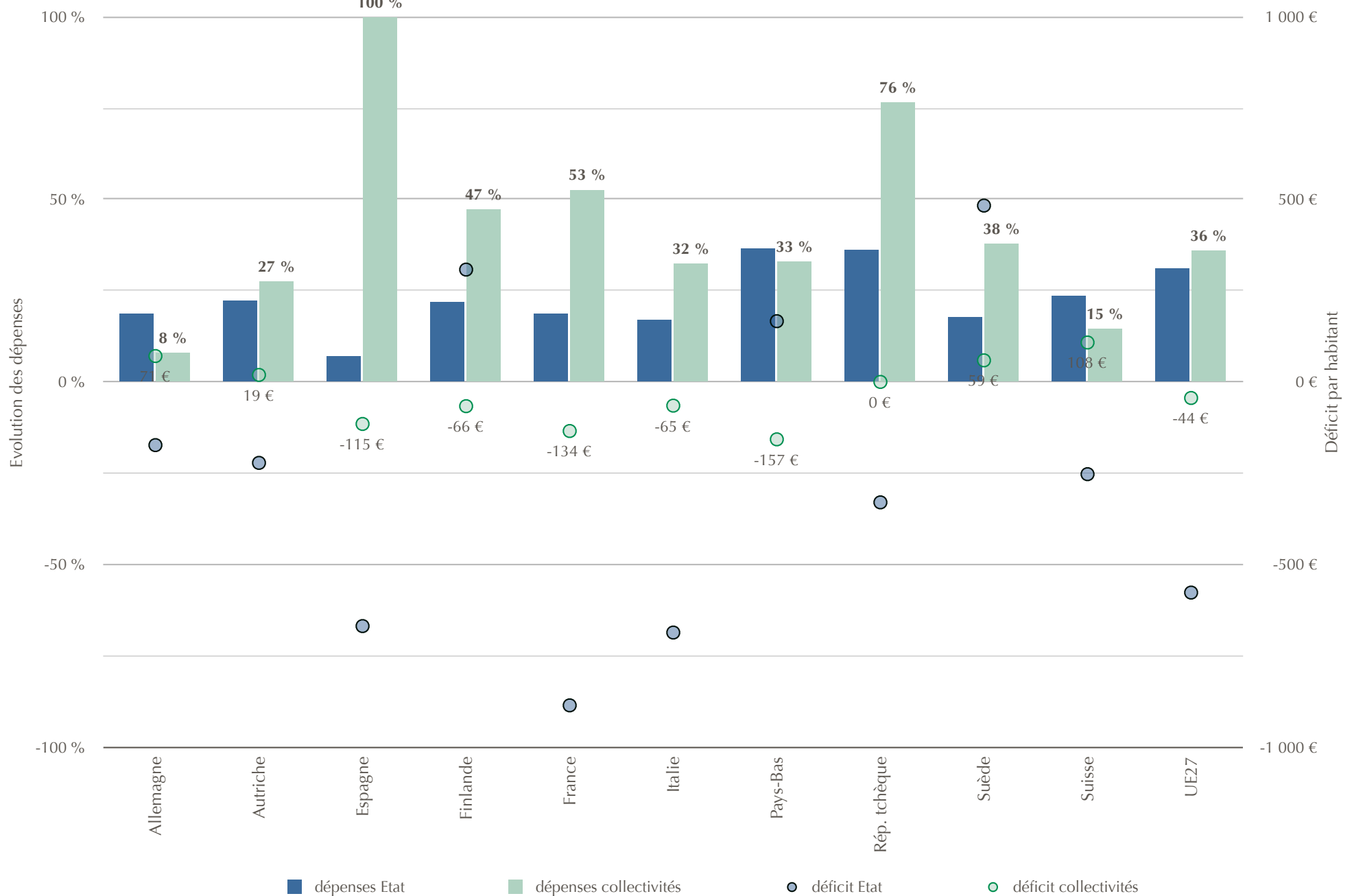
Coefficients appliqués à la dotation globale de fonctionnement en France

Population DGF	Coefficient a	Dotation de base 2008
0	1,0000	0
500	1,0000	31 675
1 000	1,115689	70 680
2 000	1,231378	156 017
350	1,324780	293 740
5 000	1,384310	438 484
7 500	1,451984	689 880
10 000	1,499999	950 259
15 000	1,567672	1 489 695
20 000	1,615688	2 047 097
35 000	1,709090	3 789 517
50 000	1,768620	5 602 160
75 000	1,836294	8 724 778
100 000	1,884309	11 937 217
200 000	1,999998	25 340 228

Source: fiche DGCL et décret pris en Conseil d'État le 31 mars 2005.
 Le coefficient a permet de moduler la dotation par habitant affectée aux communes. Il ne vaut que pour la part forfaitaire de la dotation.



Evolution des dépenses de 2001 à 2008 et niveau du déficit pour 2008



Données Eurostat, 2008, dépenses des administrations publiques par fonction. Les données présentées sont la somme consolidée des échelons local et fédéré.



Les indicateurs de service retenus au Japon

Les besoins financiers sont calculés de la manière suivante :

= Coût unitaire x Unité de service x Coefficients de pondération

Pour l'année fiscale 2007, 6 pôles de dépenses ont été recensés pour les départements et autant pour les communes.

Au sein de ces pôles, 40 indicateurs sont mobilisés pour les départements et 50 pour les communes auxquels sont attachés des coûts unitaires.

Exemple d'unités de service (département)

Dépenses d'enseignement	Critères
Dépenses d'enseignement primaire	Nombre de personnel scolaire
Dépenses relatives aux collèges	Nombre de personnel scolaire
Dépenses relatives aux lycées	Nombre de personnel scolaire
	Nombre d'élèves
Dépenses relatives aux établissements spécialisés	Nombre de personnel scolaire
	Nombre de classes
Autres dépenses d'éducation	Population
	Nombre d'étudiants dans les universités publiques
	Nombre d'élèves dans les écoles privées

Exemple d'unités de service (commune)

Dépenses d'éducation	Critères
Dépenses d'enseignement primaire	Nombre d'enfants
	Nombre de classes
	Nombre d'écoles
Dépenses relatives aux collèges	Nombre d'élèves
	Nombre de classes
	Nombre de collèges
Dépenses relatives aux lycées	Nombre de personnel scolaire
	Nombre d'élèves
Autres dépenses d'éducation	Population
	Nombre de jeunes enfants en crèche



Les indicateurs de service retenus aux Pays-Bas

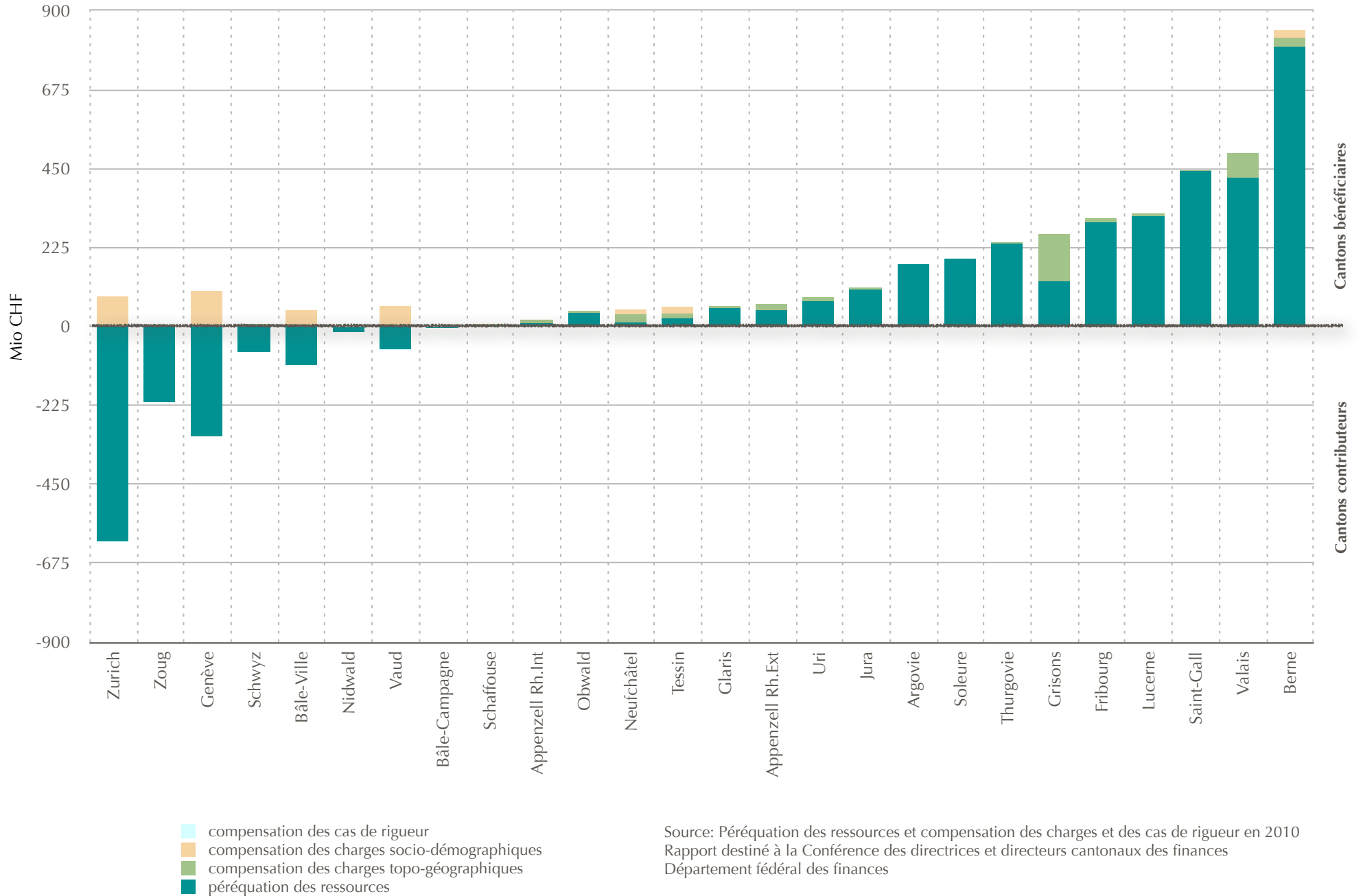
Le fonds municipal distingue 14 pôles de dépenses, répartis au sein de 4 champs. Chaque pôle de dépense identifié par le fonds municipal dispose de sa propre formule de répartition, s'appuyant sur un ou plusieurs indicateurs objectifs.

Compartiment	Pôles de dépenses	Indicateurs utilisés
Espace public	<ul style="list-style-type: none"> - Assainissement - Voirie et eau - Parcs et jardins publics 	Critères physiques : qualité du sol, superficie du territoire, superficie bâtie, volume des voies navigables internes et externes, nombre de zones isolées.
		Pour les parcs et jardins publics, les critères utilisés sont ceux du nombre d'habitants et de logements.
Bâtiments et environnement	<ul style="list-style-type: none"> - Ordre public et sécurité (inclut les sapeurs-pompiers) - Musées, etc... - Logement social, aménagement du territoire, rénovation urbaine - Environnement physique - Collecte des ordures 	Nombre de maisons, densité des logements (nombre d'adresses / superficie), nombre d'établissements commerciaux, rénovation urbaine, et critères basés sur les caractéristiques historiques des territoires
Services publics	<ul style="list-style-type: none"> - Education (inclus les installations scolaires) - Emploi et revenu - Protection sociale (inclut les handicapés et enfance) - Culture, sports et loisirs - Etat-civil 	Population ajustée par tranches d'âge, critères sociaux, nombre d'enfants scolarisés, pouvoir d'achat...
Gouvernement local	<ul style="list-style-type: none"> - Gouvernement local 	Montants fixes, nombre d'habitants



Les volumes de la péréquation en Suisse

Montant versés et reçus en 2010



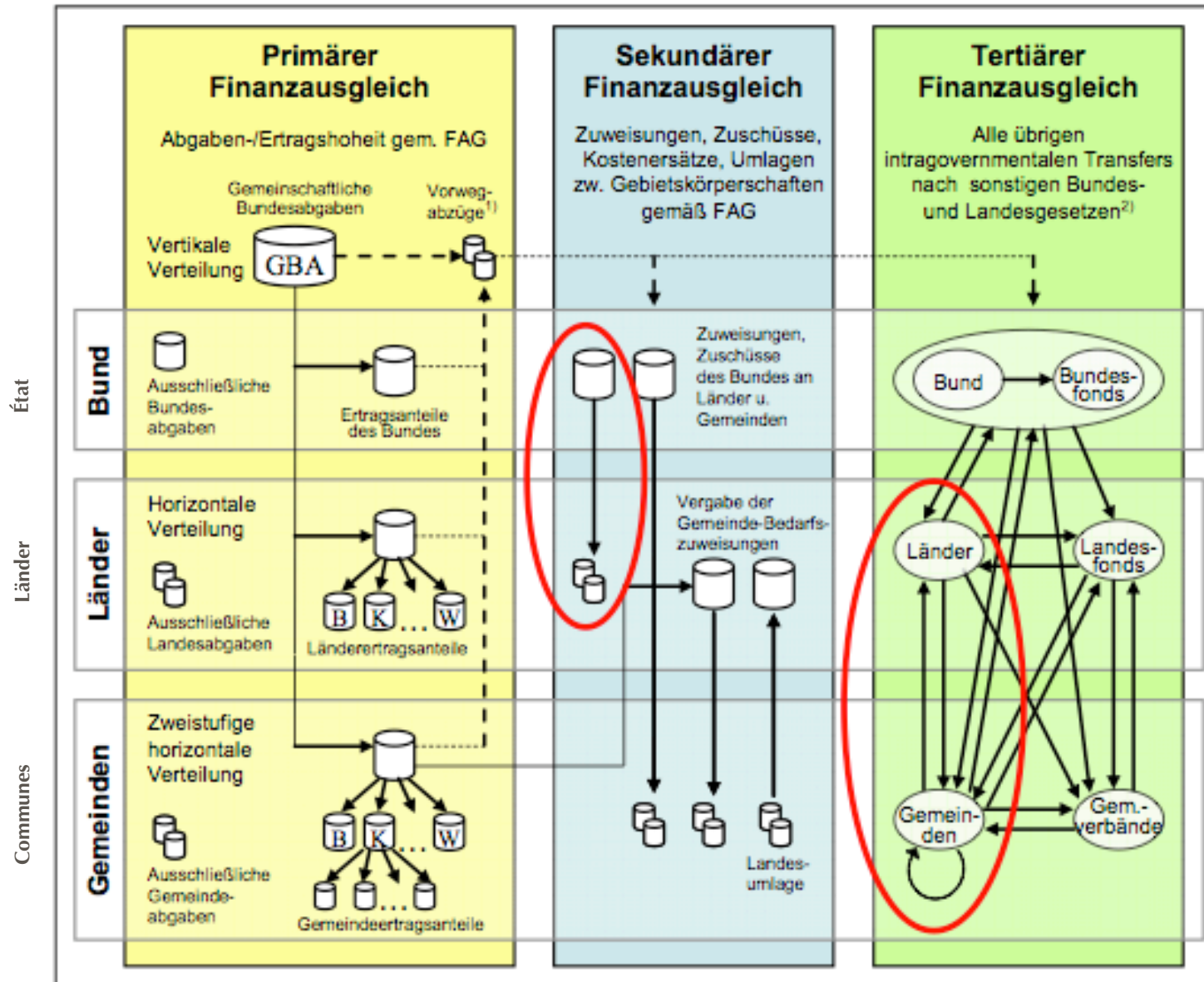
Source: Péréquation des ressources et compensation des charges et des cas de rigueur en 2010
 Rapport destiné à la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
 Département fédéral des finances



Fiscalité partagée

Complément

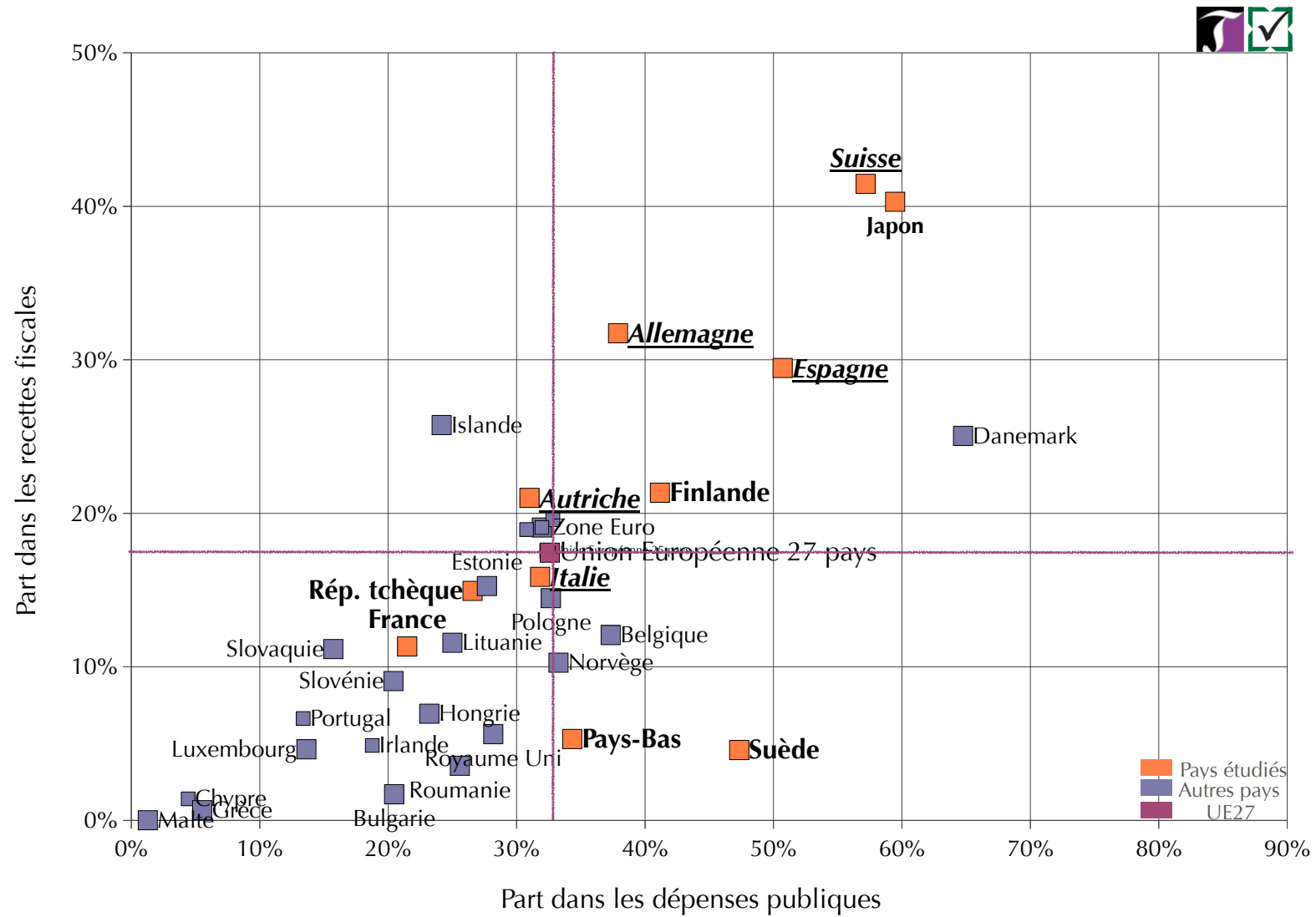
Lois ad hoc



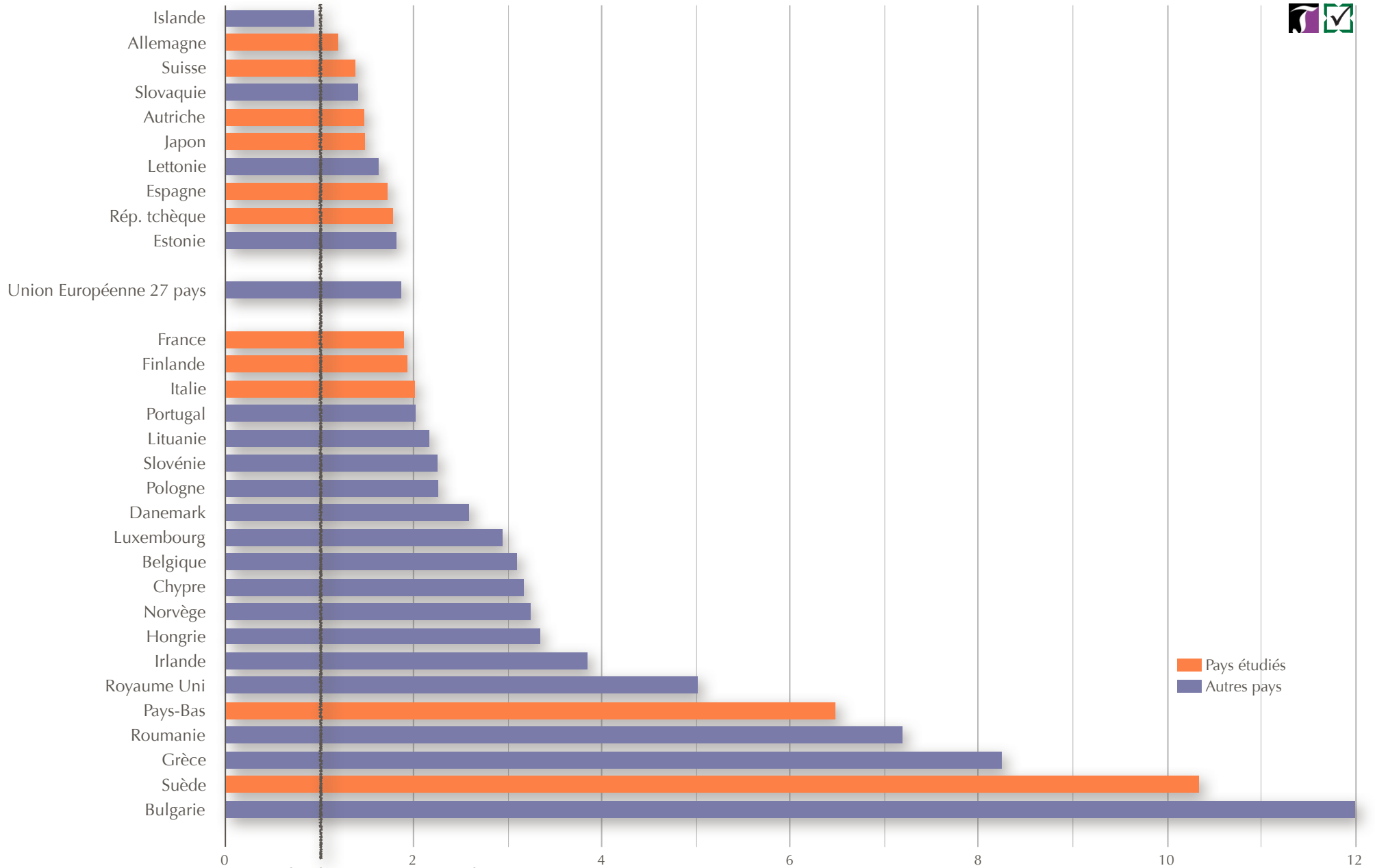
Source: Johann Bröthaler, *Manuel de la répartition financière*, 2008

Les flux entourés en rouge correspondent au fonds de péréquation recensés pour notre étude.

Dépenses et recettes des collectivités en 2008

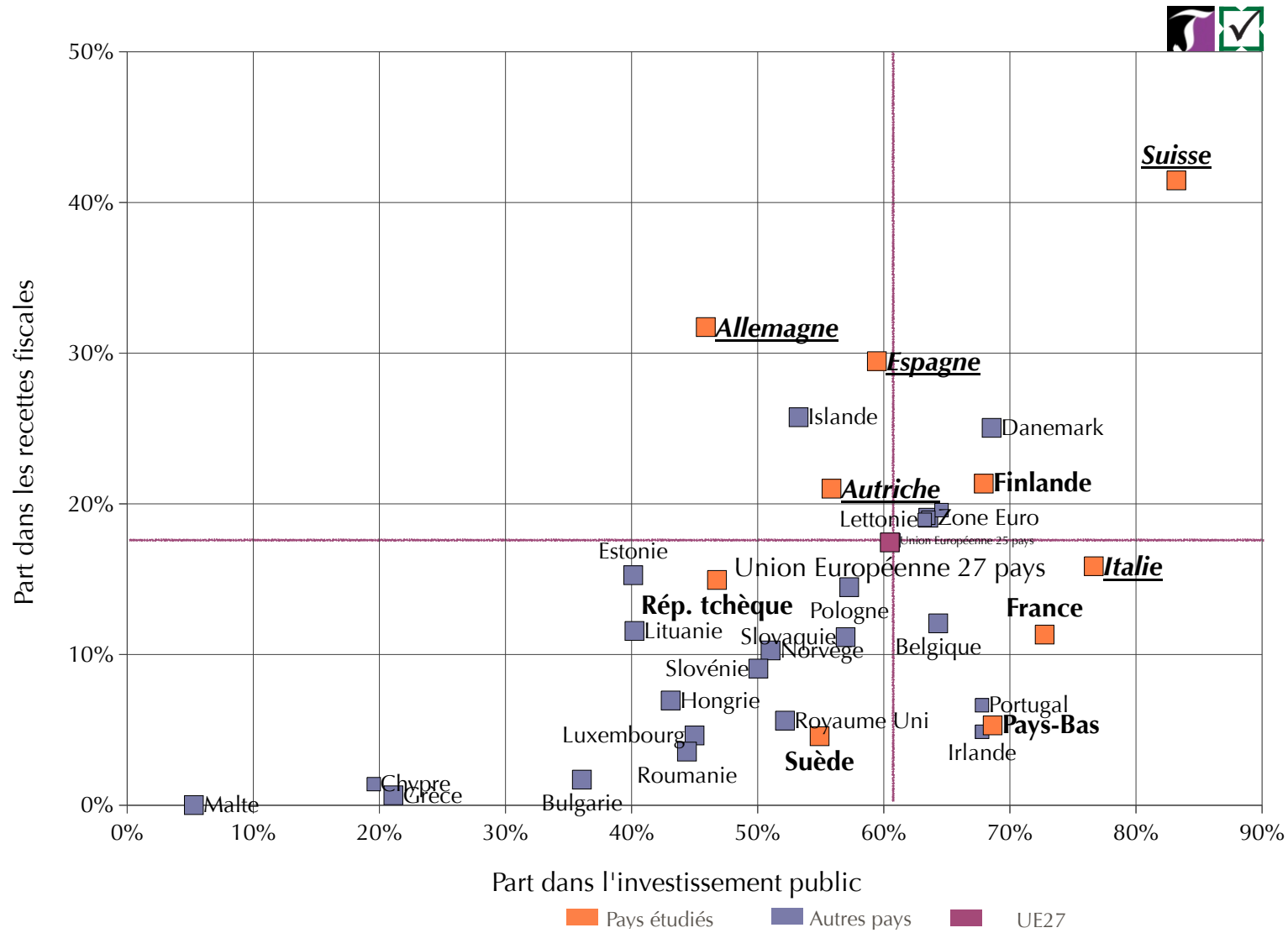


Rapport entre part des dépenses et part de la fiscalité

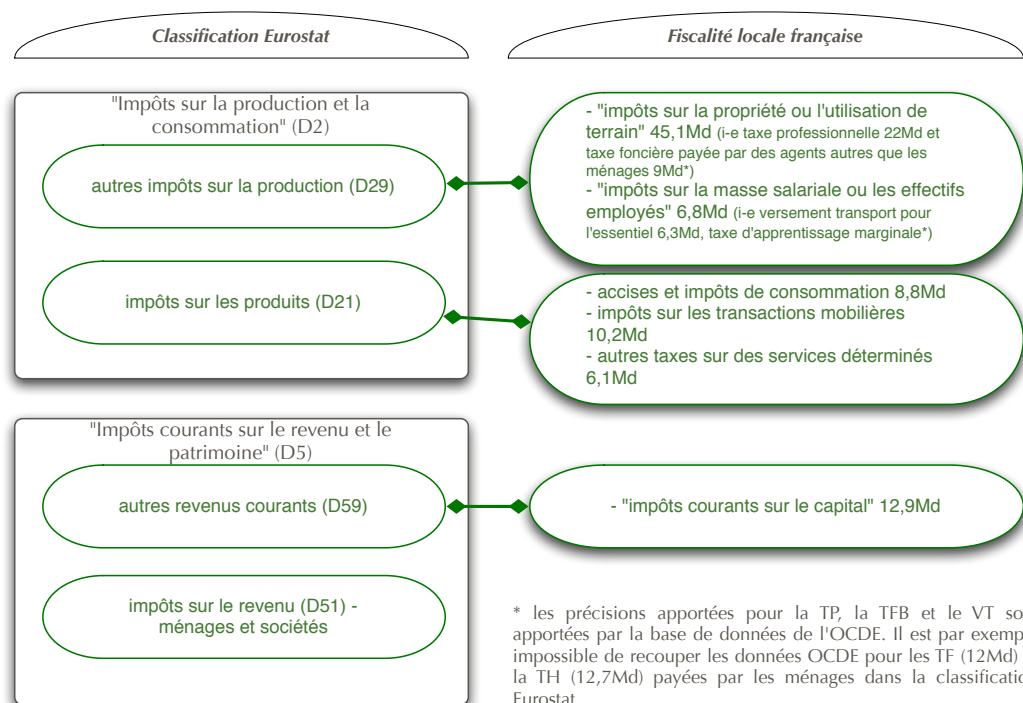


La part des dépenses portées par les collectivités est supérieure à celle de la fiscalité qui leur est affectée.

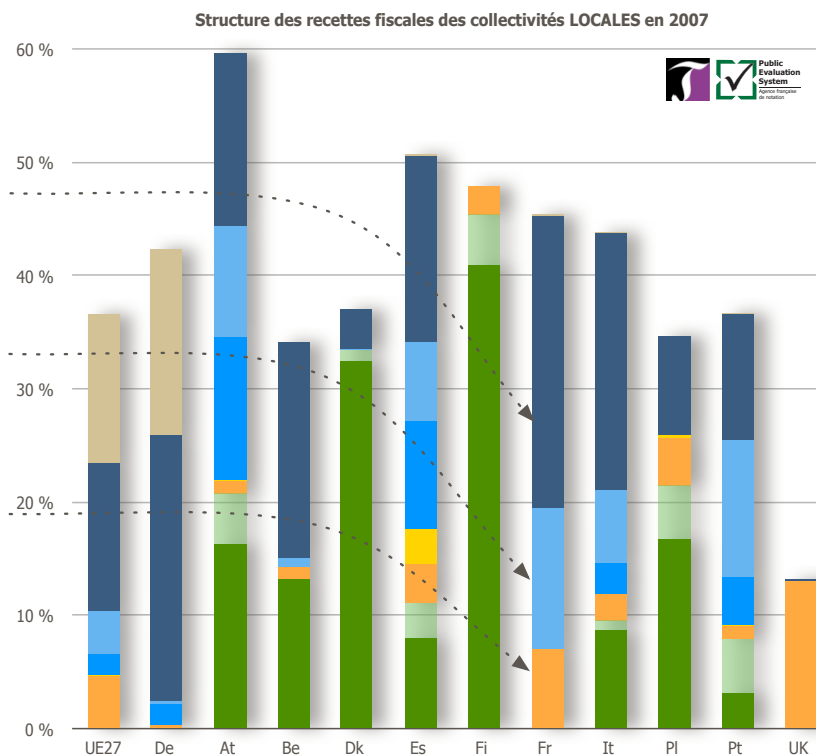
Effort d'investissement et recettes des collectivités en 2008*



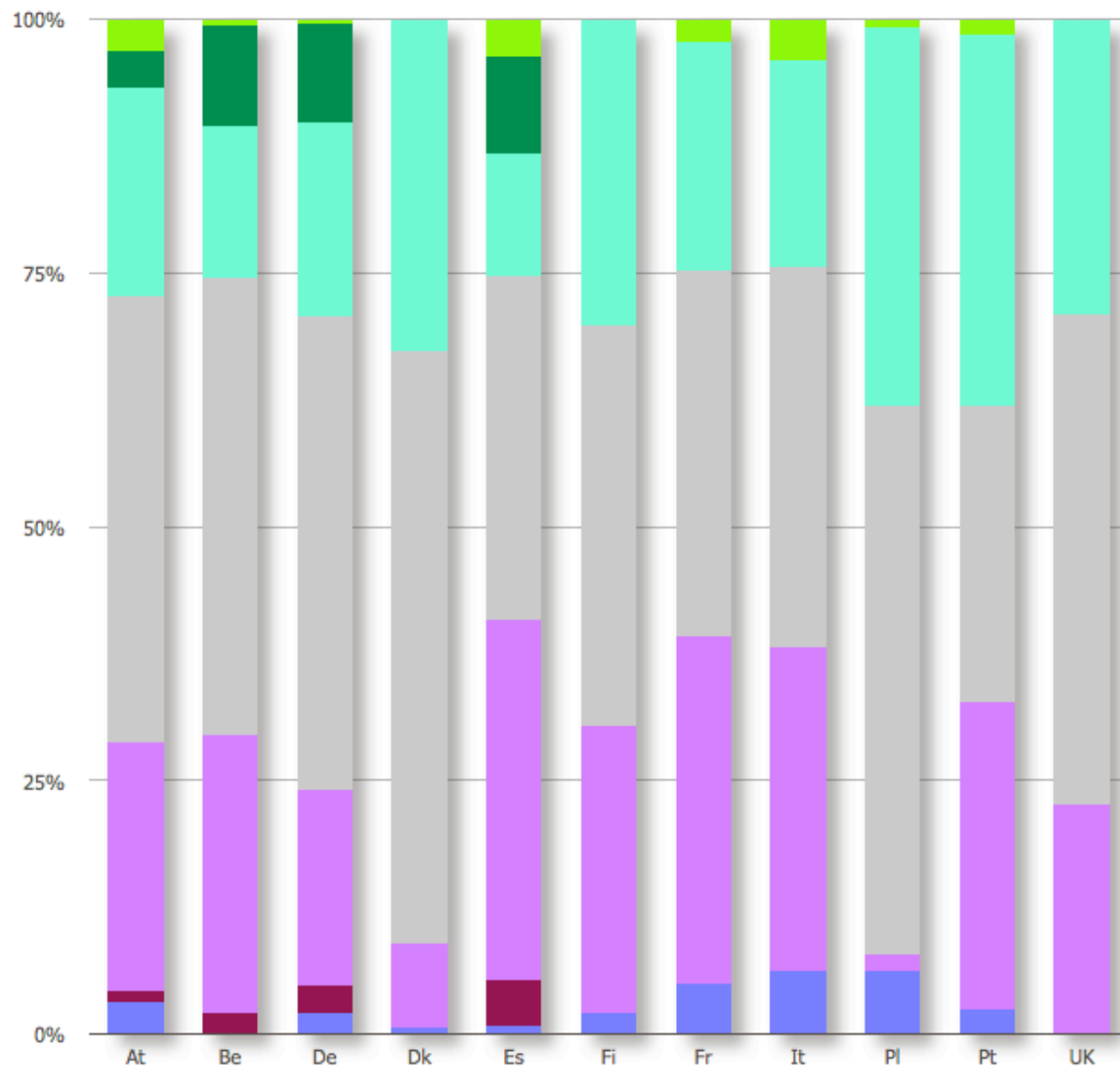
Fiscalité locale française



* les précisions apportées pour la TP, la TFB et le VT sont apportées par la base de données de l'OCDE. Il est par exemple impossible de recouper les données OCDE pour les TF (12Md) et la TH (12,7Md) payées par les ménages dans la classification Eurostat.



Répartition du produit fiscal total en 2007



Méthodologie :

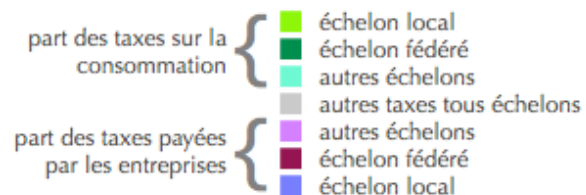
données OCDE, enquête sur le revenu des administrations, données 2006 pour la Belgique et la Pologne

impôts payés par les entreprises :

1200 impôts sur le revenu des sociétés
 2200 cotisations sociales payées par l'employeur
 3000 taxe sur les salaires et la main d'oeuvre
 4220 taxes sur la propriété des entreprises
 4400 taxes sur les transactions mobilières et immobilières
 6100 autres taxes payées exclusivement par les entreprises (taxe professionnelle en France)

impôts sur la consommation:

5110 taxes générales sur les produits et les ventes (dont TVA)
 5120 taxes sur les biens et les services (dont droits d'accises)
 5200 impôts sur l'utilisation des biens et l'exercice d'activités





www.institut-thomas-more.org

Jean-Thomas Lesueur
Délégué général
jth.lesueur@institut-thomas-more.org



Public Evaluation System

Agence française de notation

www.public-evaluation.com

Stanislas Boutmy
Directeur général
s.boutmy@public-evaluation.com

Céline Moyon
Consultante
c.moyon@public-evaluation.com