**Les péréquations financières locales en France : réalité et enjeux dans un contexte de crise**

**Michel Bouvier[[1]](#footnote-1)**

SOMMAIRE

Introduction

Partie 1 Les dispositifs de péréquation horizontale

I. Les premiers pas de la péréquation horizontale : les Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle

II. Les dispositifs actuels de péréquation horizontale

1°). Le Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales

2°). Le Fonds départemental et le Fonds régional de péréquation de la Cotisation sur la valeur ajoutée

des entreprises

3°). Le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements

4°). Les Fonds départementaux de péréquation du produit des taxes additionnelles communales aux droits de mutation à titre onéreux

5°). Le Fonds de solidarité entre communes de la région Île-de-France

6°). Les fonds nationaux de garantie individuelle des ressources

Partie 2 Les principaux dispositifs de péréquation verticale

I. La dotation globale de fonctionnement

1°). La péréquation d’un impôt local aux origines de la création d’une dotation péréquatrice

2°). La création de la Dotation globale de fonctionnement : un dispositif simple

3°). La complexification de la Dotation globale de fonctionnement 172

4°). L’indexation de la Dotation globale de fonctionnement

II. Les autres dotations aux effets péréquateurs

1°). La dotation de développement urbain

2°). Le fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté

3°). La dotation d’équipement des territoires ruraux

4°). La dotation globale d’équipement des départements

Partie 3 Quelle péréquation face à l’impératif de soutenabilité des finances publiques ?

I. L’autonomie financière locale en question

II. Refonder la notion de péréquation : le dilemme

Partie 4 Quelle péréquation possible pour la Région du Sahara dans l’immédiat?

I. Les principaux aspects positifs du système de répartition de la TVA

II. Les principaux aspects négatifs du système de répartition de la TVA

III. Quelques préconisations

ANNEXE

**Introduction**

Le texte qui expose les bases de discussions proposées par les autorités marocaines afin de trouver une solution à la question de la mise en place d’une région autonome du Sahara comporte un article 13 apportant un certain nombre de réponses au regard des aspects financiers. Ce texte, de portée générale, évoque la possibilité pour la Région autonome du Sahara de disposer de ressources financières telles que des impôts “ édictés par les organes compétents de la région, les revenus de l’exploitation des ressources naturelles affectées à la région, la partie des revenus des ressources naturelles situées dans la région et perçus par l’État, les revenus du patrimoine de la région ». Mais comme ces sources de financement risquent de s’avérer insuffisantes, il est également indiqué qu’elles seront complétées “ dans le cadre de la solidarité nationale ».

Sur ce dernier point, il est possible de faire jouer la solidarité nationale par des dispositifs de péréquation et cela de deux manières :

D’une part de manière horizontale, en instituant une redistribution des ressources entre collectivités locales, et particulièrement régionales, sur l’ensemble du territoire marocain ; un tel dispositif est à inventer et pourrait s’inspirer de ceux existant dans d’autres pays et notamment en France. D’autre part de façon verticale, en redistribuant des ressources nationales par le biais de dotations et notamment, dans un premier temps et afin de parer au plus pressé, en réaménageant le prélèvement existant sur la ressource TVA que l’on peut considérer comme une péréquation.

Mais il faut bien le constater, la construction d’un système de péréquation n’est pas simple. En effet, nombre de concepts des finances publiques sont aujourd’hui plus ou moins brouillés, plus ou moins flous, en raison des transformations qui se sont produites dans ce champ depuis près de quarante ans. Ainsi, des termes qui allaient de soi il y a encore quelques années ne recouvrent plus un sens partagé. C’est le cas notamment de la notion de péréquation financière locale, qui ne fait pas l’objet d’une définition unanime, alors même qu’elle tient une place essentielle dans les débats relatifs à la libre administration des collectivités territoriales et, qu’en France, elle figure désormais dans la Constitution depuis une révision constitutionnelle de mars 2003.

L’objectif le plus couramment affiché de toute forme de péréquation financière au niveau local est, on le sait, de favoriser une harmonisation de l’espace, une redistribution des richesses et par là même une réduction des inégalités. Il convient de souligner qu’il est indispensable que l’État assure une égalité de chances à des territoires dont les caractéristiques sont souvent très disparates. Il s’agit de rapprocher les situations en termes de capacité de dépenser, en tenant compte des différences de ressources mais également de charges, et de faire concorder le niveau de services rendus avec l’effort fiscal demandé aux contribuables.

Il n’est pas inutile de rappeler qu’au-delà de la réduction des inégalités entre collectivités locales, c’est bien la satisfaction des besoins des citoyens qui est recherchée, de même que pour les collectivités les plus défavorisées, il s’agit de compenser les différences de niveau de revenus, d’offre d’emplois ou de logement, et plus récemment de lutter contre les nuisances (“  incivilités », actes de violence…) qui affectent plus particulièrement les zones urbaines.

Par ailleurs, la péréquation des ressources fiscales constitue un contrepoids à la compétition entre collectivités. Autrement dit, il s’agit de satisfaire à un impératif de rééquilibrage, ou encore d’équité entre territoires dont la raison fondamentale d’exister est le mieux-être des citoyens, ainsi que l’organisation d’une certaine solidarité entre eux. C’est bien cette conception que les parlementaires français ont consacrée à travers la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Désormais, en effet, selon l’alinéa 5 de l’article 72-2 de la Constitution, “  la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l’égalité entre les collectivités ».

La nécessité d’un tel dispositif se justifie pleinement en raison des nouvelles compétences transférées aux collectivités locales depuis une trentaine d’années[[2]](#footnote-2), mais aussi parce que se trouve affirmée par le même texte un principe d’autonomie financière de ces collectivités[[3]](#footnote-3). Il est patent, en effet, que l’accentuation de l’autonomie financière locale ne peut que provoquer la compétition, une accentuation des différences, des inégalités de situations des unes par rapport aux autres. Toutefois, si pendant des décennies cette autonomie avait une réalité forte[[4]](#footnote-4)3, il n’en est plus de même aujourd’hui et la redistribution par les péréquations financières peut constituer un palliatif à cet état de fait.

C’est ainsi que l’intérêt qui est actuellement porté à la péréquation dans nombre de pays est révélateur d’une réorientation des circuits de financement et d’une restructuration du réseau financier public dans un contexte de crise[[5]](#footnote-5). En effet, la crise financière et économique, outre la rareté des ressources qu’elle engendre, a amené à replacer l’État au premier plan ce qui n’est pas sans conséquences sur l’étendue de l’autonomie financière locale ; on peut même se demander si la configuration du pouvoir financier local n’est pas en pleine recomposition et si l’on n’assiste pas à une transformation de ses rapports avec l’État. Aussi, c’est indéniablement dans un cadre général en mutation et de partage des économies que s’inscrit la gouvernance financière des collectivités territoriales[[6]](#footnote-6).

Au regard de telles préoccupations, la mutualisation des moyens apparaît indispensable ce qui provoque un redoublement d’intérêt pour les péréquations et plus particulièrement dans leurs formes dites “ horizontales ». Mais une telle direction ne peut être efficace et acceptée que si l’on dispose de critères d’attribution des fonds péréqués ressentis comme justes et adaptés aux particularismes des divers contextes locaux. Il s’agit, autrement dit, de définir correctement les indicateurs de ressources ou de charges[[7]](#footnote-7) (comme de savoir définir correctement les concepts de charge et de dépense) et d’identifier les faiblesses et les potentialités des espaces locaux.

D’autre part, il convient de préciser de quelle manière on entend pratiquer les péréquations. On veut dire qu’elles peuvent être instituées soit par des ressources redistribuées entre collectivités locales, soit par une dotation de l’État. Dans le premier cas il s‘agit d’une « péréquation horizontale », dans le second d’une « péréquation verticale ».

**Partie 1 Les dispositifs de péréquation horizontale**

En 2012, les péréquations horizontales ne représentaient que 11 % de l’ensemble des fonds péréqués, toutefois, il semble que depuis la réforme de la fiscalité locale de la loi de finances pour 2010 un tournant ait été pris allant dans le sens d’un développement de ce type de mutualisation des ressources.

**I. Les premiers pas de la péréquation horizontale : les Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)**

Les FDPTP, qui ont quasiment disparu avec la suppression de la taxe professionnelle[[8]](#footnote-8), ont constitué, à leur création en 1975, un véritable espoir de mise en place d’une péréquation horizontale efficace. Cet espoir fut cependant déçu car les sommes réparties sont demeurées peu importantes. Ces fonds ont été créés en 1975[[9]](#footnote-9) afin de péréquer, dans le cadre départemental, les ressources provenant de l’écrêtement des bases communales de taxe professionnelle d’établissements de particulière importance (ports, centrales hydrauliques, centrales nucléaires, industries chimiques, etc.). Ces établissements, qualifiés d’« exceptionnels,», étaient ceux dont les bases de taxe professionnelle par1habitant dépassaient deux fois la moyenne constatée au niveau national. La fraction excédant cette moyenne était écrêtée et le montant de l’impôt correspondant versé à un fonds départemental. Les ressources de ce fonds étaient redistribuées par les conseils généraux aux communes dites « concernées » et à celles dites « défavorisées ».

Les communes “ concernées » l’étaient, de droit, dans deux cas :

* lorsqu’elles accueillaient sur leur territoire au moins dix salariés travaillant dans l’établissement et représentant au moins avec leur famille 1 % de la population de la commune ;
* lorsqu’un barrage ou une retenue nécessaire au fonctionnement d’un établissement producteur d’énergie traitant des combustibles nucléaires était implanté sur la commune.

Les communes pouvaient également être « concernées », à titre facultatif, lorsqu’elles subissaient un préjudice ou une charge du fait de la présence, dans une commune voisine, d’un établissement exceptionnel. La détermination du préjudice appartenant alors au conseil général, généralement, celui-ci retenait la dégradation de la voirie, la présence de salariés quel qu’en soit le nombre.

Les communes « défavorisées » étaient celles dotées d’un faible potentiel fiscal[[10]](#footnote-10). Le Conseil général fixait lui-même les critères de répartition (faible capacité d’investissement, nombre d’habitants, comparaison du potentiel fiscal de la commune avec le potentiel fiscal moyen du département).

**II. Les dispositifs actuels de péréquation horizontale**

***1°). Le Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales***

La loi de finances pour 2011 a institué un Fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales. Ce fonds, alimenté par des prélèvements sur les recettes des communes et des EPCI, dispose de 360 millions d’euros en 2013, 570 millions d’euros en 2014 et 780 millions d’euros en 2015 puis 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales chaque année à partir de 2016 (ce qui représente plus de 1 milliard d’euros).

Sont contributeurs les ensembles intercommunaux[[11]](#footnote-11) ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant[[12]](#footnote-12) (PFIA) est supérieur à 90 % du potentiel financier agrégé moyen par habitant. Le prélèvement est réparti entre les ensembles intercommunaux et les communes isolées en fonction d’un indice synthétique de ressources et de charges multiplié par la population de l'ensemble intercommunal ou de la commune. Il s’agit d’une part, de l’écart entre le potentiel financier agrégé par habitant des communes et des EPCI et le potentiel financier agrégé moyen par habitant; d’autre part, de l’écart entre le revenu par habitant de l’ensemble intercommunal ou de la commune isolée et le revenu moyen par habitant. L'indice synthétique est obtenu par addition de ces rapports en pondérant le premier par 80 % et le second par 20 %.

Ce prélèvement est plafonné à 11 % des ressources retenues pour le calcul du potentiel fiscal. Enfin, le prélèvement de chaque ensemble intercommunal est réparti entre l’établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres en fonction du coefficient d’intégration fiscale, puis entre les communes membres en fonction du potentiel financier par habitant de ces communes. Sont bénéficiaires du fonds 60 % des ensembles intercommunaux classés en fonction décroissante d’un indice synthétique de ressources et de charges. Sont également bénéficiaires les communes n’appartenant à aucun groupement à fiscalité propre dont l’indice synthétique est supérieur à l’indice médian. Cet indice est fonction de trois éléments :

* le rapport entre le potentiel financier agrégé moyen par habitant et le potentiel financier agrégé par habitant de l'ensemble intercommunal ou le potentiel financier par habitant de la commune n'appartenant à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
* le rapport entre le revenu moyen par habitant des collectivités et le revenu par habitant de l'ensemble intercommunal ou de la commune n'appartenant à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
* le rapport entre l'effort fiscal de l'ensemble intercommunal ou de la commune n'appartenant à aucun établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et l'effort fiscal moyen.

Le total de ces trois rapports permet d’obtenir l’indice synthétique après pondération du potentiel par 20 %, du revenu par habitant par 60 % et de l’effort fiscal12[[13]](#footnote-13) par 20 %.

L'attribution revenant à chaque ensemble intercommunal et chaque commune isolée est constituée par le produit de sa population par l’indice synthétique. Lorsqu’ont été déterminées les contributions et les attributions des ensembles intercommunaux ou des commune isolées il est procédé à la répartition des versements entre l’EPCI et les communes qui en sont membres. L’attribution est effectuée en fonction du coefficient d’intégration fiscale13[[14]](#footnote-14) puis entre les communes membres en fonction du potentiel financier par habitant de ces communes. La répartition peut aussi être effectuée librement s’il en a été décidé à l’unanimité. Il faut souligner que l’attribution par le fonds n’est possible que si l’effort fiscal est supérieur à 0,75.

***2°). Le Fonds départemental et le Fonds régional de péréquation de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises***

Le Fonds départemental et le Fonds régional de péréquation de la CVAE ont été créés par la Loi de finances pour 2010[[15]](#footnote-15). Le Fonds départemental est destiné à financer les départements et les régions les plus démunis (potentiel financier inférieur à la moyenne) et dont les charges sont particulièrement lourdes (population, bénéficiaires des minima sociaux, longueur de la voirie). Il est alimenté par un prélèvement de 25 % de la CVAE allouée à chaque département ainsi que par un prélèvement sur les ressources des départements dont le potentiel financier par habitant et la croissance de la CVAE sont supérieurs à la moyenne nationale.

Le Fonds régional a le même mode de fonctionnement que le fonds départemental. Il est destiné à financer les régions dont les charges sont particulièrement lourdes (population, nombre de lycéens, nombre de stagiaires de la formation professionnelle, superficie).

***3°). Le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements***

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont des impôts prélevés au profit des départements lors de ventes de biens immobiliers[[16]](#footnote-16). Il s’agit de leur principale ressource fiscale. Celle-ci est totalement déterminée par la situation du marché immobilier, autrement dit par le niveau des transactions qui s’effectuent sur le territoire du département. Il en résulte des inégalités très importantes qui justifient un dispositif péréquateur. Le fonds national de péréquation des DMTO a pour but de venir en aide aux départements dont le potentiel financier est inférieur à la moyenne. Il est alimenté par deux prélèvements :

* sont contributeurs au premier prélèvement les départements dont le montant par habitant des droits perçus l’année précédente est supérieur à 0,75 fois le montant moyen par habitant des droits perçus par l’ensemble des départements cette même année. La fraction du montant par habitant excédant 0,75 fois le montant moyen par habitant de l’ensemble des départements fait l’objet d’un prélèvement en fonction de taux progressifs. Le prélèvement est ainsi calculé : tous les départements contributeurs sont prélevés d’un montant égal à 10  % de la fraction du montant par habitant des droits du département supérieure à 0,75 fois et inférieure ou égale à une fois le montant par habitant de l’ensemble des départements, multiplié par la population du département ; pour les départements dont le montant par habitant des droits est supérieur à une fois le montant par habitant de l’ensemble des départements, un prélèvement additionnel égal à 12  % de la fraction du montant par habitant des droits du département supérieure à une fois et inférieure ou égale à deux fois le montant par habitant de l’ensemble des départements, multiplié par la population du département est réalisé ; pour les départements dont le montant par habitant des droits est supérieur à deux fois le montant par habitant des droits de l’ensemble des départements, un second prélèvement additionnel égal à 15 % de la différence entre le montant par habitant des droits du département et deux fois le montant par habitant de l’ensemble des départements, multiplié par la population du département est réalisé.
* un second prélèvement est effectué sur les flux. Il est calculé chaque année en partant de la différence entre le montant des droits perçus en n-1 et la moyenne des sommes de ces mêmes droits perçus au titre des deux années précédentes (n-2 et n-3). Le prélèvement est effectué si la différence est supérieure à cette moyenne multipliée par deux fois le taux d’inflation prévisionnel de l’année précédente et si la somme des DMTO par habitant est supérieure à 0,75 fois la moyenne nationale du montant par habitant de ces mêmes droits perçus par l’ensemble des départements cette même année. Ce second prélèvement est égal à la moitié de l’excédent.

Le montant prélevé au titre de chacun des deux prélèvements ne peut excéder, pour un département contributeur, 5 % des droits perçus au titre de l’année précédente. Les départements bénéficiaires du fonds sont ceux dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne des potentiels financiers par habitant de l’ensemble des départements. La répartition se fait pour un tiers au prorata du rapport entre le potentiel financier par habitant de l’ensemble des départements et le potentiel financier par habitant du département ; pour un autre tiers au prorata du rapport entre le potentiel financier par habitant de l’ensemble des départements et le potentiel financier par habitant du département, multiplié par la population du département ; enfin pour un tiers au prorata du rapport entre le montant par habitant des droits de mutation à titre onéreux perçus par l’ensemble des départements et le montant par habitant de ces mêmes droits perçu par le département.

***4°). Les Fonds départementaux de péréquation du produit des taxes additionnelles communales aux droits de mutation à titre onéreux***

Les taxes additionnelles communales aux droits d’enregistrement afférent aux mutations à titre onéreux sont recouvrées au profit d’un Fonds départemental de péréquation lorsqu’elles concernent les communes non touristiques de moins de 5 000 habitants. La répartition entre ces communes est opérée par le préfet en fonction d’un barème établi par le Conseil général qui prend en compte des critères tels que l’effort fiscal, la population, le montant des dépenses d’équipement brut.

***5°). Le Fonds de solidarité entre communes de la région Île-de-France (FSRIF)***

Le fonds de solidarité entre communes de la région Île-de-France vise à diminuer les inégalités entre communes en région parisienne. Il est financé par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes et des groupements les plus favorisés. Sont pris en compte des critères tels que le potentiel financier ainsi que l’impact de la suppression de la taxe professionnelle.

***6°). Les fonds nationaux de garantie individuelle des ressources***

Il existe trois fonds nationaux de garantie individuelle, soit un par niveau de collectivités : un fonds national de garantie pour les régions, un fonds pour les départements et un fonds pour les communes. Ces fonds ont pour objet de garantir individuellement à chaque commune et groupement, département ou région un niveau de ressources égal à celui d’avant la réforme de 2010 (qui a donné lieu à la suppression de la taxe professionnelle).

Chaque fonds est alimenté par un prélèvement annuel sur les surcroîts de recettes fiscales, liés à la réforme[[17]](#footnote-17), constatés dans chaque collectivité locale. Les surplus font l’objet d’une allocation versée, au prorata de leurs pertes, aux collectivités dont les ressources sont inférieures à leur niveau de 2010. À compter de 2014, les montants du prélèvement ou du reversement correspondront aux montants perçus ou versés en 2013.

**Partie 2 : Les principaux dispositifs de péréquation verticale**

Les dispositifs de péréquation verticale sont institués par des transferts de l’État vers les collectivités locales. Il s’agit de dotations dont la plus importante au regard de la péréquation est la dotation globale de fonctionnement. D’autres dotations jouent ce rôle mais dans une moindre mesure. Les sommes allouées au titre de ces dotations représentaient près de 90 % des fonds péréqués en 2012.

**I. La dotation globale de fonctionnement (DGF)**

Perçue par les communes et leurs groupements, les départements et les régions, la DGF représente la subvention la plus importante versée par l’État (41,5 milliards d’euros en 2013). Elle est le fruit d’une longue évolution dont les étapes ne sont pas sans illustrer la complexité et parfois les paradoxes et artifices de certaines décisions financières. Bien que plusieurs parties des fonds alloués au titre de la DGF soient clairement désignée comme ayant pour objet la péréquation, il est néanmoins difficile de les dissocier des autres. En effet, la DGF constitue une construction complexe qui combine péréquation et compensation (de charges ou de pertes de recettes dues à des allègements fiscaux) sans que l’on puisse vraiment distinguer les deux tant elles sont maintenant solidement imbriquées.

***1°). La péréquation d’un impôt local aux origines de la création d’une dotation péréquatrice***

La dotation globale de fonctionnement est loin d’être née spontanément de l’imagination du législateur. Son mécanisme a été élaboré à partir de constructions déjà anciennes et selon un processus de métamorphoses successives qui se sont déroulées sur plusieurs dizaines d’années au cours de laquelle un impôt s’est progressivement transformé en subvention.

*a). À l’origine de la péréquation verticale : la taxe locale*

En 1941 est créée, en remplacement de la suppression des droits d’octroi, une taxe locale sur les ventes au détail et sur les prestations de services réalisées dans les villes. Cette taxe, étendue en 1945 à l’ensemble du territoire, atteint ainsi les activités économiques concernées dans toutes les communes. Tout au long de son existence, la taxe locale fut plus ou moins critiquée. On lui trouvait certes cet avantage qu’étant assise sur les transactions effectuées sur le territoire communal, son produit suivait les fluctuations de l’économie, ce qui incitait les communes à chercher les moyens de se développer. Toutefois, elle comportait un inconvénient majeur, en raison de l’inégalité entre les villes ou les bourgs et les communes rurales : les habitants de ces dernières qui allaient s’approvisionner auprès de commerces situés dans des communes plus développées, facilitaient la croissance de celles-ci sans qu’aucun bénéfice n’en revînt aux zones rurales.

Un tel système contribuant sinon à accélérer du moins à maintenir des écarts, il fut décidé de mettre en place en 1951 une structure de péréquation. Ainsi la loi de finances pour 1951 institue un prélèvement sur l’ensemble du produit de la taxe locale destiné à être reversé aux communes les plus pauvres pour leur assurer un « minimum garanti par habitant ». Bien que largement modifié et complexifié, c’est ce dispositif mis en place par l’État, que l’on trouve présent au sein de toutes les constructions qui suivront.

*b). De la Taxe sur les salaires au Versement représentatif de la taxe sur les salaires*

Une loi du 6 janvier 1966, qui prend effet au 1er janvier 1968, étend le champ d’application de la TVA au commerce de détail et supprime la taxe locale. Comme il était prévu par une loi du 26 décembre 1959 qu’en cas de suppression de la taxe locale, une ressource de remplacement équivalente devrait lui être substituée, cette ressource de remplacement, fixée par la loi du 6 janvier 1966, sera la taxe sur les salaires (un impôt qui avait été créé en 1948). La loi du 6 janvier 1966 affecte ainsi au financement des budgets locaux 85 % de la taxe sur les salaires. Mais, très rapidement, compte tenu de l’extension du champ d’application de la TVA, il est décidé d’exonérer de la taxe sur les salaires les contribuables assujettis à la TVA (loi du 29 décembre 1968), ce qui oblige une fois encore à réexaminer les possibilités d’une ressource de remplacement pour les budgets locaux. La voie choisie alors est celle qui consiste à continuer de calculer fictivement celle-ci sur la base de la taxe sur les salaires, étant entendu que l’État se substitue aux contribuables auparavant assujettis à cette taxe. C’est ainsi qu’est institué le « versement représentatif de la taxe sur les salaires » (VRTS), en réalité une subvention de fonctionnement qui préface par son mécanisme la future dotation globale de fonctionnement.

Le VRTS était réparti selon un certain nombre de catégories :

* l’attribution de garantie : il s’agissait d’un minimum garanti calculé par rapport à ce qu’aurait reçu la collectivité au titre de la taxe locale en 1967 et de la taxe sur les salaires en 1968. Ce minimum, égal à 95 % de la somme en 1969, devait disparaître progressivement (par une réfaction annuelle de 5 %) jusqu’en 1988 pour se trouver remplacé par un second critère, celui de l’effort fiscal ;
* l’effort fiscal : il était attribué une part variable, croissant en fonction de la pression fiscale exercée par la collectivité sur les ménages (impôts fonciers et taxe d’habitation) ;
* enfin, avait été créé un Fonds d’action locale par une loi du 6 janvier 1966. Ce fonds, financé par un prélèvement sur le VRTS, était chargé de corriger les effets de la répartition précédente en attribuant des allocations aux collectivités les plus pauvres ainsi qu’aux communes touristiques et thermales (largement perdantes avec la disparition de la taxe locale).

Cette subvention sous forme de VRTS s’est vite révélée inadéquate tant par son mécanisme de répartition que par son indexation sur un élément (les salaires) par trop sensible à la récession économique qui allait se produire dans la deuxième moitié des années 1970. Il fallait refondre un tel système, ce qui fut fait avec la loi du 3 janvier 1979 instituant la dotation globale de fonctionnement.

***2°). La création de la Dotation globale de fonctionnement : un dispositif simple***

C’est une loi du 3 janvier 1979 qui a institué la DGF. Cela a permis, en instaurant une véritable dotation de l’État, de mettre fin à une situation ambiguë (le VRTS était tantôt analysé comme une ressource venue se substituer à un impôt, tantôt comme une véritable subvention). La dotation globale de fonctionnement apparaît comme un réel concours de l’État aux collectivités locales attribué sur la base de critères définis (en fonction de leur action, de leur singularité et de l’activité économique générale de la nation) et utilisable librement par la collectivité.

L’ossature du mécanisme de détermination du montant de la DGF, tel que conçu par la loi du 3 janvier 1979, comporte une première étape qui est celle de la définition annuelle de la masse allouée par l’État au titre de la dotation. Celle-ci, alors indexée sur le produit net de la TVA17[[18]](#footnote-18), est calculée chaque année par application à ce dernier d’un taux de prélèvement fixé initialement à 16,45  %, mais susceptible d’être révisé en fonction des modifications éventuelles de la législation relative à la TVA (par exemple, en cas de changement de taux).

La seconde étape du mécanisme est celle de la répartition de la dotation entre les collectivités concernées. La loi de 1979 prévoyait, à cet égard, un système de répartition en trois groupes :

* une **dotation forfaitaire** constituant le prolongement de l’ancienne attribution de garantie et assurant ainsi une continuité avec le VRTS (cette part devant toutefois diminuer progressivement au profit d’une seconde, la dotation de péréquation).
* une **dotation de péréquation** se répartissant elle-même en deux parties :
  + une répartition en fonction du potentiel fiscal par habitant de la commune, ce dernier étant comparé à celui des communes du même groupe démographique (15 groupes : 0 à 499 habitants, 500 à 999 habitants, etc., jusqu’à plus de 200 000 habitants). Dans le cas où ce potentiel était supérieur au triple du potentiel moyen par habitant de son groupe, la commune ne devait rien percevoir au titre de cette part. Dans le cas contraire, l’importance de l’attribution était fonction de l’écart plus ou moins grand de potentiel fiscal par rapport à la moyenne du groupe. Le potentiel fiscal prend en compte les quatre taxes directes de la manière suivante : Produit national des taxes/ Bases nationales= Taux moyens nationaux d’imposition. Taux moyens x bases d’imposition de la commune = Potentiel fiscal. Potentiel fiscal /Population = potentiel fiscal par habitant. Ce mécanisme, institué pour aider les communes les plus fiscalement défavorisées, était couplé avec une seconde part.
  + une répartition en fonction de l’impôt sur les ménages se situant en droite ligne de « l’effort fiscal » existant déjà dans le cadre du VRTS.
* les **concours particuliers** : une part correspondant à 5 % de la dotation globale à répartir pouvait être allouée aux communes sous forme de concours particuliers. Il était prévu cinq possibilités :
  + une dotation de fonctionnement minimale pour les communes de moins de 2 000 habitants à potentiel fiscal inférieur à la moyenne ;
  + une dotation supplémentaire attribuée aux communes touristiques et thermales ;
  + un versement additionnel à la dotation forfaitaire pour les communes en expansion démographique ;
  + un minimum garanti par habitant assurant à toutes les communes une DGF plancher ;
  + une dotation particulière pour les communes-centre d’une agglomération.

**3°). La complexification de la DGF**

Modifiés à plusieurs reprises, en 1986, 1988, 1992, 1993 et enfin en 2004 et 2005, les mécanismes de la DGF ont été successivement les suivants :

***1. La DGF de 1985 à 1993***

*a) La DGF des communes*

* La dotation de base (ex-dotation forfaitaire) : la dotation de base représentait 40 % de la dotation globale à répartir. Elle était perçue par chaque collectivité et était proportionnelle au nombre d’habitants.
* La dotation de péréquation : celle-ci représentait 37,5 % de la somme à répartir et se scindait en deux fractions :
  + Première fraction : 30 % étaient répartis en fonction de l’insuffisance de potentiel fiscal et de l’effort fiscal. L’objectif était de faire en sorte que le concours de l’État soit d’abord attribué aux communes les plus démunies en matière fiscale, mais qui, cependant, exerçaient une pression fiscale importante.
  + Seconde fraction : 7,5 % étaient attribués en fonction de l’impôt sur le revenu des habitants. Ce mécanisme visait à aider les communes dont les habitants avaient une faible capacité contributive et qui étaient, par conséquent, appelées à un effort important en matière sociale.
* La dotation de compensation : cette dotation qui représentait 22,5 % de la masse à répartir était attribuée en fonction d’un certain nombre de conditions particulières qui étaient les suivantes :
  + nombre d’enfants scolarisés et domiciliés dans la commune (4,5 %) ;
  + longueur de la voirie communale (4,5 %) ;
  + nombre de logements sociaux (13,5 %).
* Les concours particuliers : la masse attribuée aux concours particuliers était fixée par le Comité des finances locales. Elle était limitée à un taux compris entre 2 et 3 % de la DGF. Les concours particuliers étaient les suivants :
  + dotation ville-centre : celle-ci visait à tenir compte des charges spécifiques liées à l’utilisation par les habitants des communes voisines des équipements collectifs réalisés et rendus nécessaires par l’existence de flux de population ;
  + dotation aux communes touristiques et thermales (environ 2 000 communes) ; dotation aux communes de moins de 7 500 habitants à forte fréquentation touristique.
  + dotation de solidarité urbaine.

b) La DGF des départements

La répartition de la DGF au niveau des départements s’effectuait ainsi :

. une dotation forfaitaire (45  % de la DGF départementale)

. une dotation de péréquation (55  %) qui se divisait en deux fractions :

. une dotation potentiel fiscal,

. une dotation impôt sur les ménages ;

. une dotation de garantie minimale qui assurait aux départements une évolution de leurs dotations

égale à 55  % au moins du taux d’évolution des ressources affectées à la DGF;

. un concours particulier “ contingent d’aide sociale » .

2. La DGF de la loi du 31 décembre 1993 et l’intégration du “ fait intercommunal»

La loi du 31 décembre 1993, portant réforme de la DGF (complétée par celle du 26 mars 1996), s’est

attachée à simplifier le dispositif de la loi de 1985 ainsi qu’à assurer une certaine stabilité des ressources tout

en ayant pour objectif de favoriser l’intercommunalité.

a) La DGF des communes et de leurs groupements à fiscalité propre

La DGF des communes est alors organisée en deux grandes parties qui, pour l’essentiel, regroupent les

diverses dotations déjà existantes.

. La dotation forfaitaire

Cette première part rassemble les anciennes composantes stables de la DGF, c’est-à-dire la dotation de

base, la dotation de péréquation, la dotation de compensation et les concours particuliers (sauf la dotation de

solidarité urbaine).

. La dotation d’aménagement

Cette seconde part comprend trois catégories de dotations :

. Une DGF des groupements à fiscalité propre

Chaque groupement à fiscalité propre perçoit :

o une dotation de base calculée en fonction de la population totale des communes regroupées et

pondérée par le coefficient d’intégration fiscale18 du groupement (rapport entre, d’une part, le

produit perçu par le groupement au titre des quatre grands impôts directs locaux, de la taxe ou de la

redevance d’enlèvement des ordures ménagères, de la redevance d’assainissement, des

compensations de l’allègement de la taxe professionelle, d’autre part, le produit des mêmes taxes et

redevances recouvrées au profit des communes membres et de l’ensemble des établissements de

coopération intercommunale existant sur le territoire de celles-ci) ;

o une dotation de péréquation calculée en fonction de la population totale des communes regroupées,

du potentiel fiscal de l’EPCI et pondérée par le coefficient d’intégration fiscale de ce dernier

o Une dotation de solidarité urbaine

o Une dotation de solidarité rurale

18 Le coefficient d’intégration fiscale mesure l’intégration des EPCI sur la base de leur fiscalité. Plus le coefficient est élevé plus l’intégration est forte.

b) La DGF des départements

La DGF des départements n’a pas subi de modifications majeures avec la loi de décembre 1993.

3. La nouvelle DGF instituée par les lois de finances initiales pour 2004 et 2005

La loi de finances initiale pour 2004, complétée par celle de 2005, a non seulement réformé de façon sensible

le dispositif général de la DGF en rassemblant des dotations ou compensations de suppressions d’impôts

jusqu’alors épars, mais elle a également créé de toutes pièces une DGF pour les régions alors que, jusqu’à

2004, seule la région Île-de-France bénéficiait d’une DGF.

a) La DGF des régions

La DGF des régions est composée de deux parts, une part dite “ dotation forfaitaire » et une part dite “

dotation de péréquation ».

. La dotation forfaitaire fusionne diverses compensations et dotations:

167

. La compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d’habitation (supprimée par la loi

de finances rectificative pour 2000)

. La compensation de la suppression de la part salaire de taxe professionnelle (1999) dont

bénéficiaient les régions. Il s’agit là de l’intégration dans la DGF de la compensation des

conséquences de cet allégement fiscal.

. La compensation de la suppression de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux

perçue au profit des régions qui avait été décidée dans le cadre de la LFI pour 1999.

. 95  % de la Dotation générale de décentralisation19 allouée aux régions.

19 Dotation qui avait été instituée dans le cadre des lois de décentralisation de 1982/1983 afin de compenser les conséquences des transferts de

compétences

20 Dotation qui avait été créée dans le cadre des lois de décentralisation pour financer les équipements des communes et des départements. Cette

dotation n’existe plus.

. La dotation de péréquation

:

Cette dotation est égale à la différence entre l’ensemble des ressources affectées à la dotation globale de

fonctionnement des régions et la dotation forfaitaire. Les régions bénéficiaires sont celles dont le potentiel

fiscal par habitant est inférieur d’au moins 15  % au potentiel fiscal moyen par habitant des régions.

168

Elle est répartie pour moitié en fonction du potentiel fiscal par habitant de la région considérée, pondéré par

l’effort fiscal et par la population. L’autre moitié est fonction du potentiel fiscal par kilomètre carré de la région

bénéficiaire (comparé au potentiel moyen des régions).1

69

b) La DGF des départements

Depuis les LFI pour 2004 et 2005 la DGF des départements comprend :

. Une dotation forfaitaire qui intègre la dotation de compensation de la suppression de la part salaire

de la taxe professionnelle, la garantie de progression minimale, la part attribuée en fonction de

l’impôt sur les ménages de l’ancienne dotation de péréquation, 95  % de la dotation générale de

décentralisation.

Elle comprend deux fractions :

. Une dotation de base qui progresse selon un taux fixé par le Comité des finances locales

entre 35 et 70  % du taux de croissance de l’ensemble des ressources de la DGF.

. Un complément de garantie destiné à assurer à la dotation forfaitaire une progression

globale évoluant selon un taux fixé par le Comité des finances locales qui ne peut

dépasser 50  % du taux de croissance de l’ensemble des ressources de la DGF.

. Une dotation de compensation qui comprend notamment les crédits autrefois attribués, dans le

cadre de la première part de la Dotation Globale d’Equipement20, au titre des fractions “ voirie » et “

majoration potentiel fiscal ». Cette part, calculée sur la base des sommes allouées en 2003.

. une dotation de péréquation constituée par une dotation de péréquation urbaine et une dotation de

fonctionnement minimale distinctes :

. La dotation de péréquation urbaine (DPU)est attribuée aux départements dont la densité de

population est supérieure à 100 habitants par kilomètre carré et dont le taux d’urbanisation est

supérieur à 65  %21 lorsque le potentiel financier de ces départements est inférieur à 1,5 fois le

potentiel financier moyen des départements urbains et que le revenu/habitant est inférieur à 1,4

fois le revenu moyen /habitant. La répartition est faite en fonction d’un indice synthétique

comprenant le potentiel financier22, les bénéficiaires de l’aide au logement et du Revenu de

solidarité active (RSA), le revenu moyen par habitant. 33 départements ont été concernés par

cette dotation en 2012.

. La dotation de fonctionnement minimale (DFM)est destinée aux départements ruraux. Sont par

conséquent éligibles à cette dotation les départements qui ne peuvent se voir allouer la dotation

de péréquation urbaine. Une deuxième condition est également requise : le potentiel financier

par habitant de ces départements doit être inférieur à deux fois la moyenne des départements

non urbains. La répartition se fait en fonction d’un indice synthétique comprenant le potentiel

financier par habitant, le potentiel financier rapporté à la superficie, la longueur de la voirie. 61

départements ont bénéficié de cette dotation en 2012.

21 Condition dite “ d’urbanité »

22 On rappellera que le potentiel financier est égal à la somme suivante : potentiel fiscal + dotation forfaitaire (hors compensation part salaires) +

dotation de compensation 2006 + droits de mutation à titre onéreux + taxe de publicité foncière (moyenne des cinq derniers exercices).

Le nouveau mode de calcul du potentiel fiscal des collectivités locales

Le potentiel fiscal des communes et des EPCI intègre dorénavant l’ensemble des nouvelles impositions

perçues par ces collectivités en remplacement de l’ancienne taxe professionnelle. Aux anciennes impositions

pour lesquelles il est toujours calculé un produit potentiel au moyen d’un taux moyen national (taxe d’habitation,

taxe sur les propriétés foncières bâties et non bâties) s’ajoutent dorénavant les nouveaux produits

professionnels dont certains sont également intégrés à ce calcul (CFE, ancienne part départementale de la taxe

d’habitation) et dont d’autres correspondent aux produits réellement perçus (CVAE, IFER , TASCOM, DCRTP,

GIR , redevance des mines, produit des jeux et surtaxe sur les eaux minérales). Le potentiel fiscal des

départements repose également sur un nouveau panier d’imposition composé d’une part potentielle (taxe

foncière sur les propriétés non bâties), des nouveaux produits remplaçant la taxe professionnelle (CVAE, IFER ,

DCRTP, GIR ), de la taxe sur les conventions d’assurance (TSCA), de l’ancienne part État des droits de

mutation à titre onéreux (DMTO) et de la moyenne sur 5 ans des DMTO perçus par le département.

Il n’existe plus de potentiel fiscal des régions. Celui-ci est remplacé à partir de 2013 par un indicateur de

ressources fiscales des régions (IRFR) composé de la CVAE, des IFER, de la taxe sur les certificats

d’immatriculation des véhicules et de la taxe intérieure sur les consommations de produits énergétiques

(TICPE) modulable. Ces produits sont minorés le cas échéant du prélèvement au titre du FNGIR. Enfin la loi de

finances pour 2012 porte création d’un “ potentiel fiscal agrégé » des ensembles intercommunaux pour la

répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. Il est calculé à

partir de l’agrégation des ressources fiscales prises en compte pour le calcul des potentiels fiscaux d’un EPCI

et de ses communes membres.

Source : Répertoire mensuel du ministère de l’Intérieur, 15 février 2012.

c) La DGF des communes et de leurs groupements

C’est également une logique de globalisation qui a présidé à la réforme de la DGF des communes et de leurs

groupements. Outre l’intégration de la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe

professionnelle, ont été supprimés en tant que tels et rapportés en totalité ou en partie à la DGF, les fonds de

péréquation nationaux de la taxe professionnelle. La dotation d’aménagement rassemble la dotation

d’intercommunalité, la dotation de solidarité urbaine, la dotation de solidarité rurale et la nouvelle dotation

nationale de péréquation. C’est en fonction des sommes allouées en 2003 qu’ont été établies, à partir de

2004 et avec application d’un taux de progression, les bases de calcul de la nouvelle DGF.

172

. La dotation forfaitaire

La dotation forfaitaire comprend cinq parts :

• Une dotation de base “ population » allouée en fonction du nombre d’habitants. Cette part est gelée

depuis 2011 à son niveau de 2010 (par exemple 64,46 euros par habitant pour les communes de moins de

500 habitants et 128,93 euros par habitant pour les communes de plus de 200 000 habitants).

. Une dotation superficiaire allouée en fonction du nombre d’hectares de la commune. Les chiffres

2010 sont reconduits en 2011, 2012 et 2013 (5,37 euros par hectare pour les communes situées en

zone de montagne et 3,22 euros par hectare pour les autres).

. Une dotation de compensation des allègements de la taxe professionnelle. Cette part, vouée à

disparaître, est gelée en 2012 au niveau de 2010 et en baisse d’environ 2  % en 2013.

. Un complément de garantie, dit encore “ dotation de garantie », qui assure à chaque commune

une progression minimale fixée par le CFL dans une fourchette s’étalant entre 0  % et 25  % du taux

d’évolution de la DGF.

. Une dotation “ parc nationaux et parcs naturels marins » comprenant deux parties. Elle concerne

d’une part les communes situées dans un coeur de parc national d’autre part les communes insulaires

situées dans les parcs naturels marins. Cette dotation est répartie en fonction de la part de la

superficie de la commune située dans le coeur de parc.

. Une dotation forfaitaire des groupements touristiques

. La dotation d’aménagement

La dotation d’aménagement regroupe une dotation au bénéfice des groupements de communes (établissements publics de coopération intercommunales - EPCI) ainsi qu’un groupe de dotations de péréquation (une dotation nationale de péréquation, une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et une dotation de solidarité rurale).

. La dotation des établissements publics de coopération intercommunale

Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre bénéficient d’une dotation

intercommunalité calculée en fonction de la population, du potentiel fiscal et du coefficient d’intégration

fiscale. Ils perçoivent également une dotation de compensation qui comprend la compensation de la

suppression de la part salaire de la taxe professionnelle versée aux EPCI ainsi que celle des baisses de la

dotation de compensation de la taxe professionnelle allouée aux mêmes EPCI. La première dotation devrait

diminuer de près de 2  % en 2013 alors que la seconde augmentera de près de 4  %.

. Les dotations de péréquation

o La dotation nationale de péréquation(DNP)

La dotation nationale de péréquation, qui s’est substituée au Fonds national de péréquation23, comprend deux

parts, une part principale et une majoration.

23 Il existait jusqu’à 2003 un Fonds national de péréquation de la TP ainsi qu’un Fonds national de péréquation. Le premier (FNPTP) avait été institué

par la loi du 10 janvier 1980 et avait pour objectif de subventionner les communes à faible potentiel fiscal dont l’impôt sur les ménages était plus élevé

que la moyenne ; la loi du 6 février 1992 a intégré à ce fonds une dotation de développement rural visant à aider les actions de développement en milieu

rural. Le second fonds (FNP) fut créé par une loi du 4 février 1995 avec pour objet de renforcer les péréquations en direction des communes les plus

démunies.

La part principale est attribuée aux communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au

potentiel financier moyen par habitant des communes du même groupe démographique et dont l’effort fiscal

est supérieur à la moyenne. Les communes d’au moins 10 000 habitants dont le potentiel financier est

inférieur de 15  % au potentiel financier moyen par habitant des communes du même groupe et dont l’effort

fiscal est supérieur à 90  % de l’effort fiscal moyen peuvent aussi bénéficier de la dotation. Cette part concerne

plus de 20 000 communes. Celle allouée aux communes de 200 000 habitants et plus est gelée au niveau de

2010.

La majoration est attribuée aux communes de moins de 200 000 habitants par ailleurs éligibles à la part

principale ; elle est allouée en fonction de la population mais aussi du potentiel fiscal par habitant (inférieur de

15  % au potentiel fiscal moyen). Cette part concerne près de 20 000 communes.

o La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale(DSU)

Cette dotation est destinée à répondre aux problèmes particuliers qui se posent en milieu urbain. Les

collectivités bénéficiaires sont :

- Celles qui appartiennent aux trois premiers quarts des communes de 10 000 habitants et plus

classées chaque année en fonction de lavaleur décroissante d’un indice synthétique de ressources et

de charges prenant en compte le potentiel financier, les logements sociaux, le revenu des habitants

de la commune, les bénéficiaires de prestations sociales logement ;

- celles qui appartiennent au premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5

000 et 9 999 habitants ; elles sont également classées en fonction des critères précités en retenant

cependant les valeurs moyennes de référence de leur strate démographique.

o La dotation de solidarité rurale(DSR)

La dotation de solidarité rurale a pour objectif d’aider les communes les plus défavorisées et de maintenir une

vie sociale en milieu rural. Elle est attribuée aux bourgs-centres afin de leur permettre de créer ou de soutenir

des services publics et des équipements structurants. Elle est également allouée aux petites communes aux

moyens limités. Elle est composée de trois fractions:

- Une première fraction, dite bourgs-centres, concerne, d’une part, les communes rurales de moins de

10 000 habitants lorsqu’elles sont chefs-lieux de canton ou dont la population représente au moins 15

 % de celle du canton, et d’autre part, les chefs-lieux d’arrondissement de 10 000 à 20 000 habitants

(DSR et DSU peuvent se cumuler mais la DSR est alors réduite de moitié).L’attribution de cette

fraction, qui profite à plus de 4 000 communes, se fait en prenant en compte le potentiel financier et

l’effort fiscal de la commune.

- Une deuxième fraction, dite fraction péréquation, est attribuée aux communes rurales de moins de

10 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du PF moyen des

communes du même groupe. La répartition est effectuée en fonction d’un ensemble de critère faisant

intervenir, outre le potentiel financier, la longueur de la voirie, la population âgée de 3 à 16 ans, le

potentiel financier par hectare.

- Une troisième fraction, la fraction complémentaire ou cible24, destinée aux 10 000 premières

communes de moins de 10 000 habitants parmi celles éligibles au moins à l’une des 2 premières

fractions de la DSR, classées en fonction croissante du rapport potentiel financier moyen par habitant

(de la même strate démographique) / potentiel financier par habitant et du rapport revenu moyen par

habitant / revenu par habitant de la commune. L’attribution aux communes est faite en fonction du

potentiel financier par habitant et de l’effort fiscal, de la longueur de voirie, du nombre d’enfants de 3

à 16 ans, du potentiel financier par hectare.

24 Dite “ DSR cible »

4°). L’indexation de la DGF

Jusqu’en 2009, la DGF évoluait chaque année en fonction d’un indice égal à la somme du taux prévisionnel

d’évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation des ménages (hors tabac) de l’année de

versement et, d’autre part, de la moitié du taux d’évolution du produit intérieur brut de l’année en cours.

La DGF s’est ensuite inscrite, jusqu’à 2010, dans le cadre du périmètre normé des dépenses de l’État et a

évolué en fonction du seul taux prévisionnel d’évolution de la moyenne annuelle des prix.

Depuis 2011, le montant de la dotation globale de fonctionnement est fixé chaque année par la loi de

finances. Actuellement la DGF est gelée à son niveau de 2010.

La répartition de la DGF entre les différents niveaux de collectivités locales

en 2012

II. Les autres dotations aux effets péréquateurs

1°). La dotation de développement urbain

La dotation de développement urbain (55 millions d’euros en 2013) se situe en droite ligne de la logique de

péréquation de la dotation de solidarité urbaine. Elle a été instituée par la loi de finances pour 2009 avec pour

objectif d’aider 100 villes à réduire les inégalités au regard, de l’emploi, de la sécurité, de l’accès aux services

publics et à développer des politiques d’aménagement urbain dans les quartiers les plus en difficulté.

Les conditions pour en bénéficier sont les suivantes :

• Être éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale.

• Avoir une proportion de population en zone urbaine sensible supérieure à 20  % de la population totale de la

commune.

• Faire partie du périmètre d’intervention de l’Agence Nationale de Rénovation Urbaine au titre du programme

national de rénovation urbaine.

Les communes sont classées en fonction d’un indice synthétique composé du potentiel financier de la

commune (pour 45  %), du nombre de bénéficiaires d’aide au logement (pour 45  %) et du revenu moyen par

habitant (pour 10  %).

Les crédits de la dotation sont répartis entre les départements pour les deux tiers, en tenant compte de la

quote-part attribuée aux communes des départements d’outre-mer et du nombre de communes éligibles dans

chaque département ainsi que de leur classement parmi les cent communes les plus défavorisées ; pour un

tiers, en tenant compte du nombre de communes éligibles dans chaque département comprises dans la

première moitié du classement et de leur classement parmi les cent communes les plus défavorisées.

Pour l’utilisation de ces crédits, le représentant de l’État dans le département conclut une convention avec la

commune ou l’établissement public de coopération intercommunale. Ces crédits sont attribués en vue de la

réalisation de projets d’investissement ou d’actions dans le domaine économique et social. La subvention

accordée ne doit pas avoir pour effet de faire prendre en charge tout ou partie des dépenses de personnel de

la commune. Le représentant de l’État dans le département arrête les attributions de dotations sur la base

d’objectifs prioritaires fixés chaque année par le Premier ministre après avis du Conseil national des villes.

2°). Le fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté

La loi du 29 décembre 2012 rectificative pour 2012 a institué un fonds exceptionnel de soutien aux

départements en difficulté doté de 170 millions d’euros financé par un prélèvement sur les ressources de la

Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie. Ce fonds est composé de deux parties. La première, d’un

montant de 85 millions d’euros, est répartie, après prélèvement d’une quote-part pour les DOM, entre la

moitié des départements métropolitains en fonction d’un indice synthétique prenant en compte le revenu

moyen par habitant, le nombre de bénéficiaires de l’allocation personnalisée pour l’autonomie, du revenu de

solidarité active, de la prestation de compensation et de l’allocation compensatrice.

Les trente départements dont l’indice est le plus élevé peuvent bénéficier du fonds de soutien. La seconde

partie est également dotée de 85 millions d’euros susceptibles d’être attribués sous la forme de subventions

exceptionnelles, dans le cadre d’une convention, à des départements rencontrant des difficultés particulières

liées à une dégradation de leur situation financière.

3°). La dotation d’équipement des territoires ruraux

La dotation d’équipement des territoires ruraux est allouée aux établissements publics de coopération

intercommunale à fiscalité propre ainsi qu’aux communes. L’attribution des crédits est effectuée au sein des

départements par le préfet. Ils doivent être destinés à la réalisation d’investissements ou de projets dans le

domaine économique, social, environnemental et touristique ou favorisant le développement ou le maintien

des services publics en milieu rural.

Une commission d’élus locaux25 détermine chaque année les catégories d’opérations prioritaires ainsi que les

taux de subvention applicables et le représentant de l’État arrête sur ces bases la liste des opérations à

subventionner ainsi que le montant de la subvention et en informe la commission.

25 La commission est composée par des représentants des maires des communes dont la population n’excède pas 20 000 habitants (en métropole) et 35

000 habitants (Outre-mer) ainsi que des représentants des présidents des EPCI à fiscalité propre dont la population n’excède pas 60 000 habitants.

Les EPCI éligibles sont ceux dont la population n’excède pas 20 000 habitants dans les départements de

métropole et 35 000 habitants dans les départements d’outre-mer. Sont également éligibles ceux dont la

population est supérieure à 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans

les départements d’outre-mer, sans dépasser 60 000 habitants, lorsque les communes sont elles-mêmes

éligibles ou lorsque le potentiel fiscal moyen par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par

habitant de l’ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de même

catégorie et dont toutes les communes ont une population inférieure à 15 000 habitants.

Les communes éligibles sont celles dont la population n’excède pas 2 000 habitants dans les départements

de métropole et 3 500 habitants dans les départements d’Outre-mer et celles dont la population est

supérieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements

d’outre-mer sans dépasser 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans

les départements d’Outre-mer ; il faut aussi que le potentiel financier moyen par habitant de ces communes

soit inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l’ensemble des communes dont la

population est supérieure à 2 000 habitants et n’excède pas 20 000 habitants.

Les sommes allouées à cette dotation sont réparties entre les départements selon des critères de population

ou encore de potentiel fiscal ou financier des EPCI ou des communes éligibles. La dotation est de 616

millions d’euros depuis 2011.

190

4°). La dotation globale d’équipement des départements

a). Avant 2006

La DGE des départements était, jusqu’à la loi de finances initiale pour 2006, divisée en deux parties :

. Une première part fractionnée en trois :

. une fraction principale (75  %) répartie par application d’un taux de concours (environ 3  %)

aux investissements prévus autres que ruraux ;

. une fraction “ voirie » (20  %) répartie en fonction de la longueur de la voirie départementale ;

. une fraction “ majoration » (5  %) attribuée aux départements à faible potentiel fiscal.

. Une deuxième part fractionnée en trois :

. une fraction principale (80  %) répartie par application d’un taux de concours (environ 14  %) aux

dépenses d’aménagement foncier et aux subventions versées pour des travaux d’équipement

rural ;

. une majoration (10  %) qui concernait les départements à faible potentiel fiscal (ceux dont le

potentiel fiscal par habitant est inférieur d’au moins 40  % au potentiel fiscal moyen des

départements, ou ceux dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d’au moins 60  % au

potentiel moyen) ;

. une majoration (10  %) dite “ aménagement foncier ».

b). Depuis 2006

La LFI pour 2006 a supprimé la première part. Les crédits attribués, dans le cadre de cette première part, au

titre des fractions “ voirie » et “ majoration potentiel fiscal », sont intégrés à la dotation de compensation de la

DGF des départements.

La DGE se limite ainsi à la seconde part et elle est répartie de la manière suivante :191

. une fraction principale (76  %) qui est répartie par application d’un taux de concours aux dépenses,

d’aménagement foncier et aux subventions versées pour des travaux d’équipement rural ;

. une majoration (9  %) allouée au titre des aménagements fonciers réalisés ;

. une majoration (15  %) qui concerne les départements à faible potentiel fiscal (ceux dont le potentiel

fiscal par habitant est inférieur d’au moins 40  % au potentiel fiscal moyen des départements, ou ceux

dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d’au moins 50  % au potentiel moyen).

Partie 3 Quelle péréquation face à l’impératif de soutenabilité des

finances publiques ?

On peut aujourd’hui s’interroger sur la pérennité des péréquations verticales ou tout au-moins sur leur

évolution quantitative. En effet, et si l’on considère le cas de la France, dans le cadre de sa politique de

maîtrise de la dette publique, l’État cherche à faire participer le secteur local à l’effort de redressement

des finances. Toutefois, compte tenu des contraintes financières dans lesquelles se trouve aujourd’hui le

secteur public, on peut considérer que les péréquations constituent, pour certaines collectivités locales, une

source de financement leur permettant de conserver un minimum d’autonomie financière.

I. L’autonomie financière locale en question

L’objectif, qui est affiché dans la loi de programmation des finances publiques pour 2012/2017, prévoit, après

un gel des dotations jusqu’en 2013, une réduction de celles-ci pour les années suivantes. Une telle direction,

liée aux difficultés que financières que rencontre le secteur public, poursuit également les mesures

impulsées par l’Union européenne depuis le traité de Maastricht (1992) avec pour objectif une réduction du

déficit public et un équilibre comptable des finances publiques. Le processus, qui vise à respecter une “ règle

d’or », s’est considérablement accéléré dans la période récente sous la pression des difficultés rencontrées

par la zone euro. La signature du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union

économique et monétaire (TSCG), qualifié de “ pacte budgétaire européen », signé le 2 mars 2012 par les

chefs d’État ou de gouvernement des États membres de l’Union, à l’exception du Royaume-Uni et de la

République tchèque, marque une étape importante dans cette évolution.

On le sait, la France, conformément aux engagements découlant du traité, en a intégré les normes en droit

interne. C’est dans ce sens qu’une loi organique – la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012

relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques – a été adoptée par le Parlement.

Cette loi reprend l’essentiel des mesures figurant au traité. Les lois de programmation pluriannuelles des

finances publiques y sont posées comme des instruments de pilotage de la trajectoire de l’objectif d’équilibre

pour l’ensemble du système financier public. Ce sont elles qui définissent l’objectif à moyen terme du solde

structurel auquel fait référence le TSCG, ce solde concernant l’ensemble des administrations publiques

comprend par conséquent les collectivités locales.

On l’a compris, les enjeux financiers des finances publiques locales ne se limitent plus aux frontières

nationales. Autrement dit, il apparaît désormais que l’autonomie financière locale ne peut plus être

envisagée qu’intégrée au sein d’une gouvernance financière publique entendue d’une façon globale.

On peut redouter que les conséquences de cette politique visant à maîtriser la dépense publique et à réduire

les transferts de l’État se révèlent dommageables au regard de l’autonomie financière locale26.Une autonomie

financière qui dans bien des cas se limite à la capacité de gérer librement les fonds mis à sa disposition plutôt

que d’avoir la capacité de maîtriser une politique fiscale. En effet, l’autonomie fiscale s’est trouvée dissociée

de l’autonomie de gestion dès lors que les impôts mis à disposition des collectivités locales ont été en partie

ou quasiment supprimés depuis 2010. C’est bien sur ce dernier terrain, celui d’une autonomie financière

conditionnée ou non par l’existence d’une certaine autonomie fiscale que se joue l’avenir de la

décentralisation. Le phénomène, qui a particulièrement touché les régions et les départements, a d’ailleurs

été reconnu par le Conseil Constitutionnel lorsqu’il a séparé l’autonomie financière de l’autonomie fiscale

considérant “ qu’il ne résulte ni de l’article 72-2 de la Constitution ni d’aucune autre disposition

constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d’une autonomie fiscale »27. Cela malgré le fait

que le niveau d’autonomie financière soit calculé, selon la loi organique du 29 juillet 2004, en fonction de

ressources propres dont l’essentiel est de fait constitué par le produit des impôts de toutes natures.

26 Voir : http://lecercle.lesechos.fr/economie-societe/politique-eco-conjoncture/conjoncture/221149240/integration-

financiere-collectivite

27 Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

Une telle évolution n’est pas sans conséquences sur la manière de considérer les péréquations. La question

que l’on peut se poser est celle de savoir si, tout au-moins en ce qui concerne la réduction des péréquations

verticales on ne se dirige pas vers une inversion de ce dispositif. Il y a lieu, en effet de se demander au cas

où une réduction des transferts de l’État se révélerait inéluctable et durable, si l’on n’en viendra pas à

considérer comme injuste de réduire de manière uniforme les dotations et si, afin de conserver un certain

souci d’équité, il ne faudrait pas tenir compte de la situation financière des collectivités locales concernées ;

auquel cas il conviendrait de déterminer des critères non plus d’allocations de ressources mais de réduction

de ces ressources.

Par ailleurs, les communes considérées comme “ riches » et devant dès lors contribuer de manière plus

abondante que les autres pourraient demander que soit prise en compte de l’efficacité de leur gestion au

prétexte qu’il serait injuste de restreindre la capacité financière de collectivités performantes.

Enfin, est-ce peut-être vers un rééquilibrage des péréquations horizontales et verticales que pourrait se diriger

un pays comme la France mais également tous les États en prise avec la nécessité de rendre soutenables

leurs finances publiques. Il reste que si la crise venait à s’aggraver, les masses pouvant faire l’objet d’une

péréquation en viendraient elles aussi à se réduire. Une telle situation accélèrerait le recours à des sources

alternatives de financement (redevances, partenariats public/privé…) et par voie de conséquence une

tendance au creusement des différences de richesse entre collectivités qui ne pourrait alors trouver de

solution du côté des péréquations. Beaucoup verraient de ce fait diminuer leur autonomie financière en dépit

du principe constitutionnel posé par l’article 72-2 de la Constitution.

II. Refonder la notion de péréquation : le dilemme

Pour les raisons évoquées précédemment, il apparaît à notre sens urgent de redéfinir la notion de

péréquation. On peut en effet se demander si cette notion, telle qu’elle est généralement comprise, et à

laquelle on se trouve implicitement systématiquement renvoyé– c’est-à-dire une compensation non pas

absolue mais quasi arithmétique des inégalités – est encore pertinente. En effet, elle a trop souvent conduit

jusqu’ici à la construction de véritables “ usines à gaz » qui se sont révélées très insatisfaisantes, voire

inaptes à atteindre les buts qui leur étaient fixés, et qui ont eu pour conséquence de compliquer toujours plus

une sorte de “ machinerie » dont les effets finissent par ne plus être maîtrisables.

Il est, certes, indispensable de prendre en compte les inégalités qui existent entre territoires, comme il est

légitime de vouloir égaliser les situations. Toutefois, s’en tenir là est insuffisant, car c’est se borner à penser la

péréquation à travers une conception strictement comptable des finances publiques, celle qui lui a été

attribuée dès le XVème siècle (du latin juridique peroequatio, du verbe paraoequarer, c’est-à-dire “ égaliser

»). Bien entendu, on ne veut pas dire que cette conception est totalement erronée, mais elle n’est pas non

plus absolument exacte car elle ne tient pas compte de la nécessité de situer les questions financières dans

la dynamique qui est la leur aujourd’hui.

Elle correspond, à vrai dire, à une conception statique de la société, et ignore que la péréquation est un

facteur de régulation, d’harmonisation du système local ainsi qu’un outil qui permet la réorientation

des circuits de financement et la restructuration du réseau financier local. Elle laisse également de côté

le fait que la péréquation devrait s’inscrire dans une logique d’autonomie financière, autrement dit de

responsabilisation, inhérente à tout processus de décentralisation. Or une conception contemporaine de

la péréquation financière ne peut se construire en dehors de l’évolution générale de la gestion

financière publique, dont l’un des principes essentiels est celui de responsabilité28.

28 Cf. M. Bouvier, “ L’âge de la nouvelle gouvernance financière et de la responsabilisation généralisée des acteurs publics : un autre contrat social, un

autre État », in RFFP n° 92-2005

La péréquation entendue strictement comme le moyen de compenser des inégalités ne favorise en rien la

responsabilisation des acteurs qui en bénéficient. Elle est plutôt source de dépendance et donc en

contradiction avec le principe d’une autonomie de gestion, voire même de décision, qui est reconnu par

ailleurs. Elle ne s’inscrit pas davantage dans la culture financière qui se développe aujourd’hui dans la

plupart des pays du monde et qui irrigue l’État en France depuis 2006 avec l’application de la loi organique

du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF); une culture qui se caractérise par la substitution

d’une logique de résultats à l’ancienne logique de moyens.

En d’autres termes, et à notre sens, le couple autonomie/péréquation tel qu’il est généralement

appréhendé n’apparaît pas en cohérence avec son nouvel environnement, dans la mesure où la notion

de péréquation ne semble pas avoir été repensée dans le contexte financier auquel répond parfaitement le

premier terme, l’autonomie, mais seulement en partie le second, la péréquation. Autrement dit, il convient de

considérer pour le moins que la péréquation doit permettre aux collectivités les plus défavorisées, non

pas de s’installer dans l’assistanat, mais d’avoir la capacité à terme d’offrir par leurs propres moyens

des services à leurs administrés et d’agir par elles-mêmes sur les origines des inégalités.

Or les dispositifs existants, horizontaux (redistribution par des collectivités de même niveau) ou verticaux

(redistribution par l’État), ne sont pas conçus en fonction de cet objectif. Qu’il s’agisse également de

péréquation extensive (dotation allouée à toutes les collectivités d’une même strate) ou intensive (dotation

versée en fonction de critères de ressources ou de charges), le résultat est le même : les procédures mises

en oeuvre agissent sur les symptômes sans prendre en considération les causes et surtout sans faire en sorte

que les collectivités concernées soient en situation de se prendre en charge. On observera encore que la

bonne régulation du système local nécessite une harmonisation des situations, qui ne peut se

produire sans un développement économique susceptible de générer de nouvelles sources de

richesses. Si l’institution de péréquations financières est certes indispensable, elle ne peut se concevoir

qu’associée à des mesures favorisant le développement économique, et par conséquent l’investissement,

sous peine de voir s’instaurer une sorte de nivellement par le bas, qui trouverait vite ses limites en devenant

insupportable pour les financeurs, c’est-à-dire, d’un côté, les collectivités territoriales les plus riches et, de

l’autre, l’État.

Il est bien admis aujourd’hui qu’il est crucial que l’État maîtrise ses dépenses ; à notre sens, le même état

d’esprit doit présider à toute réflexion impliquant les finances locales. En effet, même si d’une manière globale

leur situation apparaît relativement satisfaisante, l’incertitude qui préside au fonctionnement de nos sociétés

ne peut en aucun cas laisser présumer qu’il en sera toujours ainsi. Par ailleurs, et dans la mesure où la

gestion des finances locales n’est pas indépendante de celle de l’État, c’est nécessairement dans un

contexte de rationalisation et de réforme des finances publiques qu’il convient de repenser la

péréquation financière.

Autrement dit, c’est à travers un point de vue gestionnaire, celui de la nouvelle gestion publique,

qu’elle doit être refondée. Non seulement, son coût doit demeurer constant, sans que les collectivités

locales ne voient leur situation se dégrader, mais le cadre dans lequel il convient de l’inscrire doit être

empreint d’une logique d’évaluation des résultats et non plus d’une “ logique de guichet ».On veut dire qu’il

est indispensable d’intégrer la question de la péréquation dans le nouveau processus de décentralisation qui

participe quant à lui d’une réforme financière de l’État. Il est tout aussi indispensable également de placer un

principe de responsabilité et d’évaluation de l’action au centre de toute réflexion. C’est à travers la

question de la responsabilisation du système politique et administratif que se pose, en effet, celle de la

péréquation.

En définitive, c’est au regard de la question de la bonne gouvernance d’un système financier public

local et national complexe que doit être orientée la réflexion C’est dans un cadre financier public général

en pleine évolution qu’il convient de la situer. Mais le problème de fond n’est pas directement financier, il est

principalement dans la capacité à organiser et assumer la régulation d’un système local/national complexe à

multiples acteurs et d’éviter un développement incontrôlé de celui-ci.

C’est pourquoi, du point de vue du pilotage des finances publiques, il apparaît indispensable d’instituer des

organes paritaires État/collectivités locales ayant pour fonction de réguler, dans le temps et dans l’espace, et

par la concertation, d’une part les évolutions des ressources et des dépenses publiques, d’autre part les

péréquations à instituer et ce aux différents niveaux de collectivités (régions, départements, groupements).

Ces structures devraient bien entendu avoir pour tâche de coordonner, d’harmoniser, par la négociation et de

manière pluriannuelle, les décisions financières envisagées par les uns et par les autres. Toutefois leur

fonction serait aussi de déterminer les dispositifs de péréquation adaptés aux particularités des territoires

concernés et de juger des performances réalisées. Sur ce dernier point, il s’agirait certes, d’évaluer la bonne

ou la mauvaise réalisation des projets soutenus mais aussi la pertinence des péréquations mises en place.

Dès lors, la direction qui pourrait être prise serait celle d’une décentralisation asymétrique favorisant une

adaptation des compétences dévolues aux collectivités locales à la réalité économique, sociale,

géographique. de chaque région ou sous-région. Une telle direction nous paraîtrait parfaitement répondre

à la question de l'autonomie de la region du Sahara.

Source : Annexe au Projet de loi de finances pour 2013

Partie 4 Quelles péréquations possibles pour la région du Sahara dans

l’immédiat ?

La question posée est délicate et nécessiterait une étude sérieuse menée sur le terrain. Compte tenu des

informations dont on dispose sur la situation du secteur local au Maroc on peut déjà s’orienter vers une

solution qui, dans l’immédiat, devrait reposer sur un mode vertical de péréquation qui ne devrait pas pour

autant restreindre l’autonomie des régions et permettre à la région Sahara d’abonder ses autres ressources.

En effet, avant de concevoir un système horizontal, il conviendrait de connaître précisément la situation

financière de la région du Sahara ainsi que ses capacités de gestion. Il conviendrait aussi de réfléchir à la

mise en place d’un système fiscal local lui assurant une autonomie fiscale réelle pouvant se décliner d’un

pouvoir de fixer les taux à celui de déterminer les règles d’imposition. Mais un tel objectif nécessite à notre

sens une étude préalable.

On sait déjà que certaines collectivités disposent d’une trésorerie abondante d’autres non, que les opérations

figurant aux budgets ne sont pas toujours complètement exécutées, que la formation des personnels devrait

être développée, que se pose la question de l’autonomie fiscale, des inégalités etc…et les collectivités de la

région Sahara sont concernées par ce constat. Dans la situation actuelle et afin de répondre rapidement à la

question de la nécessaire solidarité interrégionale, il ne faudrait pas transposer un quelconque modèle de

péréquation horizontale sur le contexte marocain qui permettrait de financer la région Sahara. Le risque

serait grand que des effets systémiques négatifs incontrôlables se développent au sein de l’ensemble du

système local et au-delà.

Autrement dit, avant de penser instituer une péréquation horizontale équitable et efficace, qui en soit n’est pas

simple, il apparaît plus judicieux, et pour répondre à l’urgence, de s’orienter vers une péréquation verticale

susceptible d’évoluer progressivement vers la mise en place d’une péréquation horizontale pouvant soit s’y

substituer soit venir en complément. D’autant, et on le sait également, que le Maroc comme beaucoup

d’autres pays, doit être vigilant sur la maîtrise de ses finances et l’État ne pourra pas nécessairement

assumer seul et sur la durée un tel mode de financement par le haut. Il lui faudra repenser les sources de

financement publiques et privées des régions et plus largement de l’ensemble du secteur local et

nécessairement se tourner vers des péréquations horizontales.

On ajoutera que le projet de loi organique relative aux lois de finances actuellement en discussion et qui

concerne une rationalisation de la gestion financière de l’État doit également être intégré dans une réflexion

sur les péréquations dans la mesure où il concerne de près l'organisation de l’État territorial. Ce projet qui vise

à responsabiliser les gestionnaires publics s’inscrit nécessairement dans le projet de régionalisation.

C’est pourquoi, dans la mesure où, d’une part aucun de ces deux projets de loi organique n’ont encore été

adoptés par le Parlement, d’autre part que l’on ne dispose d’aucune étude exhaustive et précise sur la

situation financière des collectivités locales au Maroc, il est, à notre sens, seulement possible de proposer

une solution à minima en adéquation avec un existant qui pourrait être facilement développé et adapté à la

région du Sahara. On pense ici au système déjà existant de répartition de la TVA aux collectivités Locales qui

pourrait parfaitement, avec quelques adaptations, constituer un point de départ pour la mise en place d’une

solidarité financière efficace.

Il faut souligner que la réforme de 1996 qui procédait d’un projet ambitieux a eu le mérite d’impulser une

logique d’égalité et de responsabilisation qui est toujours actuelle mais qu’il conviendrait de prolonger

aujourd’hui par l’introduction plus affirmée d’une logique de performance et de résultat, ainsi que par

une approche qui tienne mieux compte de la diversité des situations et des territoires. Sont notamment

concernés à ce titre non seulement les critères de répartition mais également la structure des dotations qu’il

faudrait réorganiser. En effet, en dépit de plusieurs aspects positifs, ainsi que des améliorations tangibles

qu’il a apportées, le système a vieilli et ne correspond plus exactement aux évolutions importantes que

connaît le Maroc tant notamment sur le terrain institutionnel (régionalisation) que sur celui des contraintes

qui sont celles des finances publiques (cf le budget 2013).

Il nous apparaît ainsi que la modernisation du système de répartition doit être pensée et poursuivie

parallèlement à la réforme budgétaire de l’État, (LOLF qui, comme on l’a dit, figure parmi les grands

projets de réforme au Maroc) dès lors qu’elles participent toutes deux à la perspective de la nouvelle

gouvernance financière publique dans laquelle le Maroc entend se placer. C’est ce qui nous conduit à insister

sur deux éléments :

-le premier est l’importance qu’il convient d’attacher aux capacités de gestion de la région Sahara qui

doivent être encouragées ; le dispositif péréquation doit par conséquent inclure cet aspect comme une

priorité.

- le second concerne l’intérêt qui s’attache à ce que cette région bénéficie dès maintenant de manière

significative du dispositif des dotations TVA dans la mesure où elle a vocation à jouer un rôle majeur dans

l’aménagement de son territoire.

I. Les principaux aspects positifs du système de répartition de la TVA au regard du financement de la

région Sahara

. Une vision nouvelle des relations financières entre l’État et les collectivités locales : les

prémisses d’une péréquation verticale

En instituant le principe du partage du produit d’un impôt national (la TVA ) entre l’État et les collectivités

locales, la loi 30-85 relative à la TVA a introduit au Maroc une vision tout à fait nouvelle des relations

entre l’État et les collectivités locales allant dans le sens d’une plus grande égalité entre les deux entités

ainsi que d’une reconnaissance de leur rôle dans le développement économique et social.

Par ailleurs, en s’engageant dans cette perspective de financement, le législateur marocain a aussi choisi

une voie de financement moderne , présente dans de nombreux pays étrangers à savoir le partage du

produit d’un impôt d’État avec pour objectif une péréquation de cette ressource.

L’apport de ce dispositif de financement à une plus grande autonomie de gestion financière est

incontestable. La part du produit TVA-CL a en effet le caractère d’une ressource globale réservée par la

loi aux collectivités locales, qui leur est donc garantie dans son volume, sachant qu’elle ne se confond pas

avec le produit de TVA collecté sur le territoire de chacune.

. La modernité du dispositif de répartition adopté à partir de 1996

Par rapport au système antérieur, le nouveau dispositif de répartition adopté à partir de 1996 a représenté

incontestablement une “ révolution » sur le plan de l’approche.

Il en a été ainsi par ses trois caractéristiques suivantes :

- son ambition tout à fait nouvelle qui a été de faire de la répartition de la part du produit TVA pour

les collectivités un instrument de régulation des finances locales et de correction des inégalités de

richesse.

- une structure des dotations TVA combinant dotations globales et dotations spécifiques . Les

premières , qui sont libres d’emploi , et sont octroyées sur la base de critères objectifs favorisent en

effet l’autonomie de gestion et la responsabilisation des collectivités bénéficiaires. Elles représentent la

plus grande part du total des dotations (76  %) à coté des deuxièmes (24  %) qui ont été conçues quant à

elles en vue de soutenir certaines actions spécifiques .

La répartition des dotations TVA repose sur des critères qui ont permis à toutes les collectivités d’être

bénéficiaires à l’exception des régions qui n’existaient pas à l’époque en tant que collectivités

locales. Au total, 89  % des communes ont bénéficié de cette extension et en ce sens le système a joué un

rôle fondamental en assurant la survie de l’ensemble des petites collectivités du milieu rural et en les

mettant en mesure d’accéder à une situation budgétaire et financière dont elles ne disposaient pas

jusque là. Par ailleurs, il faut souligner une répartition qui prend en compte –au moins en partie- les

capacités de ressources. Les critères retenus à cet égard visent à réduire les inégalités ( avec la dotation

forfaitaire et l’indicateur potentiel fiscal )

. Une approche ambitieuse qui s’efforce de combiner plusieurs objectifs

La logique retenue en 1996 poursuit une approche globale qui tend à combiner équité et solidarité, tout

en tâchant par ailleurs de responsabiliser les collectivités dans le domaine de leurs ressources propres.

Indépendamment des limites qui sont celles du système, le caractère positif, voire novateur de la

logique d’ensemble est incontestable.

Il en est ainsi avec la visée d’une meilleure équité qui se traduit notamment à travers le critère de la

dotation forfaitaire qui assure à toutes les collectivités une ressource minimum .Il en est ainsi de même,

avec la recherche d’une solidarité entre les collectivités qui s’exprime quant à elle à deux niveaux , d’une

part à travers la répartition de l’enveloppe globale entre les trois catégories de collectivités , d’autre

part à travers le critère du potentiel fiscal qui permet d’organiser une péréquation entre collectivités en

tenant compte de l’inégalité de richesse fiscale. Autant de critères qui d’ores et déjà pourraient largement

bénéficier à la région Sahara ;

Par ailleurs le système fait une place à un objectif de responsabilisation et de performance qui

s’exprime à travers le critère “ promotion des ressources propres » qui tend à récompenser les efforts des

communes en matière de recouvrement et de développement des ressources propres.

II. Les principaux aspects négatifs du système de répartition de la TVA

. Une exclusion des régions qui ne se justifie plus

Initialement cette exclusion n’avait pas été volontaire. Elle résultait de ce que les régions ont été instituées

en tant que collectivité locales par la mise en place du système de répartition par la Constitution de 1992,

et donc postérieurement au partage du produit de la TVA entre l’État et les collectivités locales mis en place

en 1985 par le législateur. On ne peut plus maintenir cette exclusion dès lors que la région devrait être le

cadre optimal du développement futur. Dans ce cadre, la région Sahara pourrait trouver une place privilégiée.

. Des critères qui ne font qu’une place très limitée à la bonne gestion et à la

responsabilisation

Les capacités de gestion des bénéficiaires à faire bon usage du supplément de ressources qui leur est

octroyé ne sont pas prises en compte. Or la présence d’excédents importants dans certains budgets, de

même que le poids très élevé des frais de personnel dans les dépenses de fonctionnement nécessiteraient

qu’une place soit faite à un critère de bonne gestion et de résultats.

III- Quelques préconisations

. Le système de répartition de la TVA-CL doit avoir une finalité dynamique

. Il doit reposer sur une logique de résultat non sur une logique de “ guichet »

. Il doit être conçu pour permettre à la région Sahara non pas de s’installer dans l’assistanat, dans

une “ logique de guichet », mais d’avoir la capacité à terme d’offrir des services à ses administrés par

ses propres moyens et d’agir par elle-même sur les origines des inégalités. Il doit faire appel à une

logique de performance et d’évaluation des résultats.

Cet objectif d’ensemble suppose donc un certain nombre de corrections à apporter au système, en

particulier en ce qui concerne les critères d’attribution des dotations ainsi que leur structure. Mais il implique

également une réflexion sur l’intérêt de la région Sahara comme espace stratégique de développement et de

coordination. Il convient de poser cette région comme espace de répartition stratégique au regard de

l’aménagement du territoire et d’une distribution équitable des services publics. Elle apparaît comme un

espace adéquat d’harmonisation de la distribution des services publics. Elle constitue un lieu susceptible de

dynamiser le développement des services déconcentrés de l’État et d’organiser des synergies avec les

institutions locales.

Il serait également judicieux que le cadre de fonctionnement de la dotation attribuée à cette région

particulière soit inscrit dans le projet de loi organique consacré à la régionalisation ou bien dans une loi

organique des finances publiques régionales et locales.

Il est primordial qu’un pilotage du dispositif soit assuré sur la base de textes clairs. En l’état actuel du système

local, la Direction générale des collectivités locales est le lieu central de pilotage et de régulation du système.

Une autre orientation pourrait consister à confier la répartition de la dotation à un Comité régional. On peut

cependant craindre un dévoiement du système de répartition avec l’essor que l’on peut redouter de pratiques

davantage orientées vers des transactions entre représentants des collectivités que vers l’intérêt général.

Cette mise en garde n’interdit pas pour autant de réfléchir à l’intérêt d’instituer un organe paritaire ayant pour

fonction de réguler par la concertation les péréquations à mettre en oeuvre. Cette structure pourrait non

seulement avoir pour tâche de contribuer à coordonner le système mais aussi de donner utilement un avis

sur les performances, sur la bonne ou la mauvaise réalisation des projets financés.

. C’est à partir des données propres au système territorial marocain que doit être construit un

nouveau dispositif de répartition, ce qui ne fait pas obstacle bien entendu à ce qu’il soit enrichi de

procédures ayant fait leurs preuves ailleurs. Tout État comportant des caractéristiques

géographiques, institutionnelles, culturelles, matérielles, spécifiques, il n’y a pas de système

directement transposable ou des solutions toutes faites relevant d’un modèle type. A cette fin, il est

indispensable que soit dressé un état précis de la carte territoriale de la région du Sahara donnant

lieu à la production d’une monographie, véritable photo d’identité de celle-ci.

Un certain nombre de caractéristiques socio-économiques doivent être recueillies, concernant

notamment la population avec mention des différentes strates de population par âge, par genre, le

pourcentage de jeunes de moins de 18 ans, par catégories d’ activités ,le taux de chômage, la

superficie , la longueur de la voirie, le niveau d’équipement de base (eau potable, électrification,

réseaux de transports), les services publics existants , l’état du logement…

Ces éléments monographiques doivent être complétés par des informations financières permettant

une approche des caractéristiques de base , notamment: potentiel fiscal moyen par habitant, taux de

recouvrement moyen par habitant, montant de dépenses moyen par habitant (fonctionnement /

investissement)…Les informations doivent être de qualité et il importe qu’elles soient régulièrement

mises à jour et vérifiées.

. Adopter des indicateurs synthétiques à géométrie variable : Retenir des critères objectifs de

répartition tenant compte du cadre géographique spécifique à cette région. La définition des critères

de répartition doit là encore prendre appui sur une identification précise du milieu afin de répondre

aux objectifs précédemment évoqués. C’est ainsi que les critères d’attribution de la dotation doivent

non seulement répondre aux objectifs évoqués plus haut, mais ils doivent aussi être et, par ailleurs,

ils doivent également être évolutifs. Ce sont par conséquent des indicateurs synthétiques et à

géométrie variable qu’il convient de proposer. On doit y ajouter un indicateur d’efficacité et de

responsabilité financière déterminé par le niveau d’expertise des agents en charge de la collectivité

ainsi que l’effort fiscal.

. Une régulation assurant la sécurité et l’autonomie financière de la région Sahara

La région Sahara doit être assurée d’une autonomie financière réelle qui ne peut s’entendre

qu’associée à une aussi réelle sécurité financière. Elle doit être garantie contre une certaine tutelle

de l’État mais aussi contre le risque d’une baisse des transactions ou d’une baisse du taux de TVA

qui pourraient entraîner une réduction de la masse allouée au titre de la dotation. Il ne serait pas sain

non plus qu’elle se retrouve dans une situation d’assistée et soit complètement dépendante d’une

dotation qui par ailleurs, on l’a dit, pourrait diminuer en fonction de l’activité économique ou des

politiques menées par l’État. C’est pourquoi il convient parallèlement de réfléchir à la mise en place

d’un système fiscal propre à cette région et apte subvenir à ses besoins financiers voire à instituer un

dispositif de péréquation horizontal.

L’ensemble de la dotation pourrait continuer à suivre l’évolution du produit de la TVA comme c’est le

cas aujourd’hui mais avec un dispositif régulateur sous la forme d’une variable d’ajustement au cas

où ce produit viendrait à diminuer. Cette variable d’ajustement pourrait être la deuxième masse de la

part TVA CL, composée des dotations spécifiques. Cette masse pourrait être diminuée à proportion

de la baisse du produit TVA ce qui permettrait de ne pas réduire la Masse 1 alimentant les dotations

globales.

--------

ANNEXE

Le système fiscal local français : principaux impôts

Comme l'État, les collectivités locales françaises, c’est à dire les communes et leurs

groupements, les départements, les régions29, ont la possibilité de recourir à l'impôt pour financer

leurs dépenses. Toutefois leur pouvoir fiscal est limité puisqu'il ne s'étend pas jusqu'à la capacité

de décider de la création, de la modification ou de la suppression d'un impôt. La matière est du

domaine parlementaire en vertu de la Constitution de 1958 (art. 34).

29 Le territoire français est organisé en 36 700 communes dont les plus petites ont moins de 50 habitants, 101 départements ( de 75 000 h à

2 600 000), 26 régions ( de 260 000 habitants à 11,5 millions ). Les communes sont regroupées en près de 3000 établissements publics

intercommunaux à fiscalité propre.

30 La valeur ajoutée est égale à la différence entre la production de l’exercice et les consommations de biens et services en provenance de tiers

(comme par exemple les services extérieurs, les matières premières…).

La fiscalité locale se compose d'impôts directs et indirects. Il en existe une cinquantaine ; on ne

citera ici que les principaux d’entre eux.

I. Les impôts directs locaux

Les impôts directs locaux constituent la principale ressource fiscale des collectivités territoriales.

Parmi eux, quatre taxes (taxe d'habitation, contribution économique territoriale, taxe foncière sur

les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties), s'en détachent. Coexistent à

côté de ces taxes d'autres impôts directs de moindre importance mais qui cependant ne peuvent

être tenus pour négligeables.

A. Les quatre principaux impôts directs locaux

1°). La taxe foncière sur les propriétés bâtie

La taxe foncière sur les propriétés bâties est un impôt prélevé au profit des communes et de

leurs groupements à fiscalité propre ainsi que des départements. Elle est due par tous les

propriétaires d’immeubles bâtis. Le taux est fixé par la collectivité locale.

2°). La taxe foncière sur les propriétés non bâties

La taxe foncière sur les propriétés non bâties est due par les propriétaires de terrains nus. Elle

est collectée au profit des communes et de leurs groupements à fiscalité propre. Le taux est fixé

par la collectivité locale.

3°). La taxe d'habitation

La taxe d'habitation est recouvrée au profit des communes et de leurs groupements

à fiscalité propre. Tout occupant, propriétaire ou locataire, d'un local à usage d'habitation au

1er janvier de l'année est redevable de la taxe d'habitation. Le taux est fixé par la collectivité

locale.

4°). La contribution économique territoriale

La CET est composée de deux impôts, la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la

cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Les personnes imposables à la CET

sont, les personnes physiques ou morales qui exercent à titre habituel une activité non salariée

en France. Le taux est fixé par la collectivité locale.

La cotisation foncière est un impôt qui est destiné aux communes et aux groupements à fiscalité

propre. Elle concerne les propriétés bâties et non bâties de l’entreprise. Elle est assise sur la

valeur ajoutée30 de l’entreprise. Le taux est fixé par le parlement (il est de 1,5 %). Il s’agit d’un

impôt partagé entre les communes et leurs groupements qui en perçoivent 26,5  %, les

départements (48,5  %) et les régions (25  %). À chaque collectivité est alloué un produit de CVAE

correspondant à la valeur ajoutée des entreprises situées sur son territoire.

B. Les autres impôts directs locaux

1°). La taxe d’enlèvement des ordures ménagères

Il s'agit d'une taxe facultative qui peut être instituée pour couvrir le coût du service d'enlèvement

des ordures ménagères. Le taux est fixé par la collectivité locale.

2°).La taxe de balayage

Les communes ont la possibilité d'instituer une taxe de balayage lorsqu'elles assurent le

balayage des voies publiques.. Le taux est fixé par la collectivité locale.

3°). La redevance communale et départementale des mines

La redevance des mines est un impôt obligatoire qui se substitue à la contribution économique

territoriale pour les entreprises d'extraction de produits miniers. Le taux est fixé par la collectivité

locale.

4°). L’imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)

L’IFER est un impôt créé par la loi de finances initiale pour 2010. Sont assujetties les grandes

entreprises des réseaux d’énergie, de télécommunications et de transports. Le produit de l’IFER

est réparti entre les collectivités territoriales.

II. LES IMPÔTS INDIRECTS ET LES DROITS D'ENREGISTREMENT

A. La fiscalité de l’urbanisme

1°). la taxe d’aménagement

La taxe d’aménagement est un impôt perçu au profit des communes, des départements et de la

région Île-de-France. Sont assujettis les bénéficiaires de l’autorisation de construire ou

d’aménager un bien immobilier. L’impôt est calculé par application d’un taux voté par la

collectivité locale (compris entre 1 et 5 %) à une assiette calculée par application d’un tarif

forfaitaire à la surface du bien.

2°). Le versement pour sous-densité

Il s’agit d’un impôt communal. Le taux est fixé par la collectivité locale.Le redevable de la taxe est

le constructeur et le fait générateur intervient lorsque celui-ci ne respecte pas un certain seuil de

densité. Ce versement, fixé par la collectivité, ne peut dépasser 25  % de la valeur du terrain.

3°). Le versement destiné aux transports en commun

Les entreprises sont assujetties à un versement destiné à financer les dépenses de

fonctionnement et d'investissement afférentes aux transports publics urbains des communes ou

de leurs groupements. Ce versement est assis sur les salaires versés. Le taux d’imposition est

décidé par le conseil de la collectivité.

4°). La taxe sur les surfaces commerciales

Sont redevables de cet impôt les entreprises dont la surface de vente des magasins de

commerce de détail est supérieure à 400 m2 et le chiffre d’affaire annuel au moins égal à 460000 euros. Le tarif de l’impôt varie en fonction du chiffre d’affaires par m2 ; l’impôt dû est calculé

par application d’un barème appliqué au nombre de mètres carrés.

B. Les droits de mutation

1°).Le droit départemental d'enregistrement

Le département perçoit à son profit exclusif les droits de mutation afférents aux ventes

d'immeubles. Le taux est fixé par le Conseil général dans une fourchette de 1,20  % à 3,80  %, il

s'applique au prix de vente. Les droits sont dus par l'acquéreur.

2°). Les taxes additionnelles aux droits de mutation de fonds de commerce

La commune et le département perçoivent une taxe additionnelle aux droits de mutations

recouvrés par l'État à l'occasion de cessions de fonds de commerce. Les taux sont de 0,4  %

pour les communes et 0,6  % pour les départements pour les mutations dont le prix de cession

est compris entre 23 000 euros et 107 000 euros (exonération au-dessous de 23 000 euros) et

1  % pour les communes, 1,4  % pour les départements, au-delà de 107 000 euros.

C. Les autres impôts indirects

Il existe de très nombreuses taxes dont les produits peuvent être plus ou moins importants. On

se bornera ici à en énumérer quelques-unes :

– la taxe communale ou départementale sur les remontées mécaniques (elle est facultative, son

taux ne peut excéder 3  % des recettes brutes) ;

– la taxe communale ou départementale sur la consommation finale d'électricité ;

– le prélèvement communal sur le produit des jeux dans les casinos ;

– la surtaxe communale sur les eaux minérales;

– la taxe sur les permis de conduire (elle est perçue au profit des régions ) ;

– la taxe sur sur les certificats d’immatriculation des véhicules à moteur (elle due par le

propriétaire du véhicule et est perçue au profit des régions) ;

– la taxe de séjour est un impôt décidé par les communes qui est collecté par les hôteliers et

supportée par leurs clients.

– l'impôt communal sur les spectacles (il s'agit d'une taxe obligatoire sur les réunions sportives,

sur le prix des places de cinéma, sur les appareils automatiques...) ;

– la taxe sur la publicité levée au profit des communes ;

1. Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Directeur de la *Revue Française de Finances Publiques*, Président de FONDAFIP ([www.fondafip.org](http://www.fondafip.org)), E-mail : [labofip@gmail.com](mailto:labofip@gmail.com). [↑](#footnote-ref-1)
2. Cf. M. Bouvier, *Finances locales*, Lextenso-LGDJ ,15ème édition, 2013. [↑](#footnote-ref-2)
3. Cf. M Bouvier, “  L’intégration financière des collectivités locales versus recentralisation », in *Revue Française de Finances publiques* N°121-2013 ; “  L’autonomie financière locale à travers les crises », in *Revue Française de Finances Publiques* N° 119-2012 ; “  L’autonomie financière locale : illusion ou refondation ? » in Pouvoirs locaux N°87-2010. [↑](#footnote-ref-3)
4. Pendant des décennies il a semblé aller de soi que l’autonomie financière des collectivités locales incluait nécessairement deux composantes : d’une part la capacité de gérer librement les fonds dont elles disposent, d’autre part un certain pouvoir de décision en matière fiscale à l’égard d'impôts qui leur sont propres. Ce sens commun implicite s’est trouvé remis en question dans la période récente. C’est d’abord l’autonomie fiscale des collectivités locales qui s’est trouvée limitée. Du fait des politiques d’allègement d’impôts menées par l’État pour soutenir l’économie des pans entiers du système fiscal local ont disparu avec la démultiplication des exonérations et dégrèvements. Certes, les pertes de ressources fiscales ont bien été compensées en partie par l’État. Mais il n’en demeure pas moins que l’impôt local a été progressivement transformé en dotation et que la décadence de l’autonomie fiscale locale a été bien réelle. [↑](#footnote-ref-4)
5. Cf. M. Bouvier, MC. Esclassan, JP. Lassale, *Manuel de Finances publiques*, Lextenso-LGDJ, 11ème édition 2012. [↑](#footnote-ref-5)
6. Cf. M. Bouvier, *Finances locales*, op. cit. [↑](#footnote-ref-6)
7. On peut estimer par exemple que le potentiel fiscal est trop restrictif et que le potentiel financier, qui inclut d’autres ressources que la fiscalité, permet, mieux de prendre en compte et d’évaluer globalement le potentiel réel d’une collectivité donnée d’autant que pour certaines d’entre elles l’autonomie fiscale a été considérablement réduite. [↑](#footnote-ref-7)
8. Principal impôt des collectivités locales, la taxe professionnelle concernait les entreprises. A l’origine (1975) son assiette était constituée des salaires versés ainsi que des immobilisations. La part “ salaires » fut supprimée en 1999 puis la loi de finances pour 2010 remplaça ce qu’il restait de la TP (la part “ immobilisations ») par un nouvel impôt, la Contribution économique territoriale. [↑](#footnote-ref-8)
9. Lors de la création de la taxe professionnelle. [↑](#footnote-ref-9)
10. Le potentiel fiscal se calcule alors de la manière suivante : Produit national des taxes / Bases nationales= Taux moyens nationaux d’imposition. Taux moyens × Bases d’imposition de la commune = Potentiel fiscal. Potentiel fiscal /Population = Potentiel fiscal par habitant. [↑](#footnote-ref-10)
11. Un ensemble intercommunal comprend l’EPIC et ses communes membres. [↑](#footnote-ref-11)
12. Le potentiel financier est égal à la somme suivante : potentiel fiscal + dotation forfaitaire (hors compensation part salaires) + dotation de compensation + droits de mutation à titre onéreux + taxe de publicité foncière. Le PFIA est un potentiel financier qui consolide celui du groupement et des communes membres. [↑](#footnote-ref-12)
13. L’effort fiscal pour les EPCI est calculé de la manière suivante : Somme des produits des impôts locaux (taxes foncières, taxe d’habitation) perçus par le groupement et ses communes membres/ part de potentiel fiscal agrégé majorée du produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties. [↑](#footnote-ref-13)
14. Rapport entre les impôts perçus par le groupement et ceux perçus par les communes. [↑](#footnote-ref-14)
15. La loi de finances initiale pour 2010 a supprimé la taxe professionnelle et créé un nouvel impôt pour les entreprises, la contribution économique territoriale (CET). La CET est composée de deux impôts, la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Le taux de la CFE est voté par la commune ou le groupement, celui de la CVAE est fixé par le Parlement, il est actuellement de 1,5 %. [↑](#footnote-ref-15)
16. Le département perçoit à son profit exclusif les droits de mutation afférents aux ventes d’immeubles. Le taux est fixé par le Conseil général (conseil composé des représentants élus des citoyens du département) dans une fourchette de 1,20  % à 3,80  %, il s’applique au prix de vente. Les droits sont dus par l’acquéreur. [↑](#footnote-ref-16)
17. Il s’agit de la réforme de la loi de finances pour 2010 qui a supprimé la taxe professionnelle et créé de nouveaux impôts locaux (CET, IFER) ainsi que de nouveaux dispositifs de péréquation. [↑](#footnote-ref-17)
18. Cette indexation sur l’évolution des recettes TVA s’est poursuivie jusqu’en 1990. [↑](#footnote-ref-18)