

Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'État aux communes

Guy Gilbert et Alain Guengant*

Les 36 600 communes françaises sont loin de pouvoir offrir aux résidents ou aux entreprises qu'elles accueillent le même niveau de services collectifs de proximité pour un effort fiscal donné. Leurs « pouvoirs d'achat en termes de consommations collectives » varient dans des proportions considérables. D'une part, la richesse fiscale est concentrée dans un petit nombre de communes, et d'autre part les coûts de fourniture des services diffèrent considérablement entre communes, reflétant les disparités de situations économique, sociale, démographique ou topographique.

La politique de péréquation territoriale vise à réduire ces disparités de potentiel fiscal corrigé des « charges ». Elle s'applique, chaque année, à quelque 20 milliards d'euros de transferts, issus principalement du recyclage de la croissance des compensations financières versées par l'État en contrepartie soit d'impôts supprimés ou réduits, soit de dépenses liées aux transferts de compétences. Ces transferts sont ensuite ventilés entre collectivités en fonction de critères péréquateurs.

La réforme constitutionnelle de 2003, qui assigne au dispositif de progresser vers davantage d'« égalité », renforce aujourd'hui le besoin d'évaluation de la péréquation. Une première évaluation globale et collectivité par collectivité en est présentée ici.

L'analyse globale montre que les mécanismes de péréquation sont relativement efficaces et que cette efficacité est croissante dans le temps. Ils réduisent les inégalités de pouvoir d'achat de quelque 40 % en 2001 contre seulement 34 % en 1994. Cette performance croissante résulte de la lente substitution de dispositifs nouveaux, moins coûteux, mais intrinsèquement plus péréquateurs, à des dispositifs compensateurs plus anciens, peu intensifs en pouvoir péréquisiteur intrinsèque mais de montants élevés.

L'évaluation commune par commune confirme la grande dispersion des situations communales. Dans 71 % des communes, la péréquation satisfait au critère constitutionnel, elle rapproche le pouvoir d'achat du pouvoir d'achat moyen des communes ; mais dans 21 % des cas les mécanismes sont sur-péréquisiteurs, tandis que dans 8 % des cas ils sont contre-péréquisiteurs.

* Guy Gilbert est professeur à l'ENS-Cachan. Courriel : gilbert@sociens.ens-cachan.fr. Alain Guengant, Directeur de recherche au CNRS, est membre du Crem de l'Université de Rennes-I. Courriel : alain.guengant@univ-rennes1.fr. Les noms et dates entre parenthèses renvoient à la bibliographie en fin d'article.

Si l'image de la France sur la scène internationale reste marquée par son organisation unitaire fortement articulée autour d'un État central puissant, l'examen attentif des finances publiques conduit à un constat différent. Même si les mesures de l'autonomie financière locale peuvent différer sensiblement, les finances publiques françaises sont, dans les faits, assez largement décentralisées. La nouvelle rédaction de la Constitution souligne d'ailleurs cet aspect en renforçant l'assise juridique de la décentralisation.

Toutefois, la décentralisation financière contribue à la formation de disparités considérables de richesse fiscale entre communes. La liberté de vote des taux des impôts locaux se combine en effet avec un maillage territorial extrêmement fin et la présence de deux impôts locaux sur l'activité économique (la taxe professionnelle et la taxe foncière sur les propriétés bâties acquittée par les entreprises) à la fois massifs et très concentrés dans les communes urbaines. Au total, le tableau de la richesse fiscale des quelque 36 600 communes est loin de présenter l'uniformité attendue. En 2001, le potentiel fiscal par habitant des 200 communes les mieux dotées représente, en moyenne, 100 fois celui des 200 communes les moins bien dotées avant tout écrêtement de ressources.

L'intervention égalisatrice de l'État est donc incontournable. Elle est de fait considérable. Alors qu'en 2001, les dotations globales, les compensations d'exonérations et les dégrèvements d'impôts locaux représentaient environ 18,3 milliards d'euros, soit un peu moins de la moitié des recettes de fonctionnement des communes, un cinquième environ des transferts répondaient explicitement à une intention « égalisatrice » ou « péréquatrice ».

Dans ce contexte, l'évaluation de la performance péréquatrice des dotations de l'État aux communes constitue une tâche prioritaire, à laquelle l'alinéa 5 du nouvel article 72.2 de la Constitution donne d'ailleurs un singulier relief. Il a fallu cependant attendre l'année 2000 pour qu'en soit entreprise la première évaluation d'ensemble. Cette « mise à l'agenda » tardive de la question de la péréquation n'est pas surprenante pour autant. D'abord, la longue histoire des relations financières entre l'État et les communes a contribué à la sédimentation d'un ensemble de dotations, de subventions et d'aides financières si complexe qu'il décourage l'analyse. Ensuite, la question de la péréquation a toujours été couplée, en France, avec celle de

la compensation financière, rendant tout diagnostic délicat. En effet, la péréquation entre les communes a été introduite et s'est accrue au rythme des suppressions d'impôts locaux. Les dotations compensatrices versées par l'État aux communes ont toutefois toujours été réparties sur la base de critères péréquateurs, ce qui les fait considérer par les uns (les élus locaux en premier lieu) comme de la compensation et non comme de la péréquation, et par les autres (l'État principalement) comme de la compensation *et* de la péréquation. Enfin, l'origine mixte (compensation-péréquation) des dotations, l'importance des aides financières de l'État et la diversité des « clientèles » communales ne pouvaient que susciter des oppositions à toute remise en cause des « avantages acquis » qu'il convenait en conséquence de masquer. Seules quelques études partielles ont été menées, d'ailleurs récemment, sur l'impact péréquateur des dotations (Carrez, 2000) ou des dégrèvements (Fréville, 2003).

Cet article se fonde sur les résultats des études relatives aux effets péréquateurs des concours de l'État aux communes, réalisées en 2001 et en 2003-2004 par les auteurs sous l'égide du Commissariat Général du Plan avec la collaboration de diverses directions du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et de la Délégation interministérielle à la ville. Après avoir exposé les méthodes de mesure de la performance péréquatrice des concours de l'État aux communes, on décrit la mesure du pouvoir d'achat des communes en services publics locaux et le champ des transferts étudiés. On présente enfin les résultats des évaluations, à la fois globales et individuelles, de la performance péréquatrice des concours de l'État aux communes.

Mesure de la performance péréquatrice des concours de l'État

Le cinquième alinéa du nouvel article 72.2 de la Constitution consacre le principe d'une péréquation entre les collectivités territoriales et donc les communes (1). La péréquation est envisagée dans une perspective de réduction de l'inégalité mais ne vise pas explicitement

1. « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » (article 72.2-alinéa 5 de la Constitution).

l'égalité. Le principe constitutionnel fixe une direction sans spécifier le degré précis d'égalité à atteindre. En outre, la recherche de l'égalité n'est pas attendue d'un dispositif unique mais de la combinaison de plusieurs, soit financiers, soit non financiers, pour ces derniers sous la forme par exemple de réformes des structures administratives et/ou fiscales. Enfin, la formulation retenue rattache explicitement la péréquation à la quête de l'égalité. Mais de quelle égalité s'agit-il ?

Les textes organisant les dispositifs actuels de péréquation ne précisent pas explicitement la conception de l'égalité entre les communes adoptée par les pouvoirs publics. L'examen des critères de répartition des dotations permet toutefois de retrouver, par étape, l'objectif visé. La modulation des dotations nationales repose sur la combinaison de deux séries d'indicateurs : un indicateur de richesse avec le « potentiel fiscal », des indicateurs de « charges » avec notamment la population, le nombre de résidences secondaires, de logements sociaux, d'aides personnalisées au logement, d'élèves ou encore le revenu moyen, la longueur de la voirie et la superficie du territoire communal. La modulation des dotations s'opère en proportion inverse des disparités de richesse et en proportion directe des différences de charges. La péréquation cherche ainsi à favoriser la convergence du pouvoir d'achat des potentiels fiscaux des communes en services publics locaux.

La réduction des inégalités de richesse fiscale, corrigées des charges, ne constitue toutefois qu'un moyen et non pas l'objectif en soi de la péréquation. Pour identifier la conception de l'égalité sous-jacente à la politique suivie, il est nécessaire d'évaluer l'impact ultime de la correction des inégalités sur les bénéficiaires d'une part, sur les financeurs d'autre part, des services publics locaux, en l'occurrence les usagers et les contribuables. Or, l'égalisation des potentiels fiscaux corrigés des charges constitue la condition, à la fois nécessaire et suffisante, d'égalisation combinée du service rendu aux usagers et de l'effort fiscal demandé en contrepartie aux contribuables (cf. encadré 1). La péréquation vise ainsi, en définitive, à mieux proportionner les consommations publiques à la pression fiscale, en d'autres termes à favoriser le rapprochement des ratios « avantage/effort » des communes dans une perspective dite « d'équité territoriale » (Guengant, 1983, 1993).

Les différences de pouvoirs d'achat ne permettent pas, en effet, de proportionner « naturellement »

les consommations collectives aux taux d'imposition. Les communes favorisées, richement dotées en ressources et/ou confrontées à de faibles charges, peuvent offrir un volume important de prestations pour un effort fiscal réduit. En revanche, les communes défavorisées doivent, soit exiger des contribuables des taux d'imposition élevés malgré le volume modeste des prestations, soit renoncer à développer les services publics pour ne pas taxer trop lourdement les contribuables. En conséquence, les inégalités financières de ressources et de charges induisent d'amples disparités territoriales d'avantages – niveau des consommations publiques – et d'effort – taux d'imposition –, jugées généralement inéquitables.

Le principe d'équité territoriale

En cherchant à proportionner l'offre de services publics à l'effort fiscal, l'équité territoriale vise d'une part, à favoriser l'égalité des usagers et des contribuables devant la dépense publique et l'impôt et, d'autre part, à préserver l'autonomie de décision des autorités locales. En effet, si l'égalité était conçue séparément pour l'impôt d'une part, la dépense d'autre part, la péréquation serait incompatible avec l'autonomie. Par exemple, exiger l'égalité de la pression fiscale sur les contribuables, quel que soit leur lieu d'habitation ou d'implantation, impliquerait de priver les communes du pouvoir de voter les taux d'imposition. De même, fixer une offre égale de services publics locaux, indépendamment des préférences des populations, conduirait à systématiser les dépenses obligatoires et donc à priver les autorités locales de toute liberté d'appréciation des attentes des usagers. La décentralisation se réduirait à une simple déconcentration administrative, vidant la démocratie locale de toute dimension économique concrète. En conséquence, toutes les inégalités financières locales ne peuvent pas être qualifiées d'inéquitables. À l'inverse, toutes ne sont pas non plus équitables. Si l'impôt et la dépense publique sont pris en compte simultanément, une certaine réconciliation des principes d'autonomie et d'égalité est possible sans toutefois pouvoir être totale. Tout dispositif de péréquation amputé, dans des proportions variables, le libre usage des ressources locales et impose, par conséquent, d'opérer un arbitrage entre autonomie et égalité.

Parmi les différentes politiques susceptibles d'améliorer la proportionnalité des services rendus et des taux d'imposition, la péréquation

THÉORIE DE L'ÉQUITÉ TERRITORIALE ENTRE COMMUNES

La théorie de l'équité territoriale s'appuie sur la transposition aux inégalités fiscales locales du principe de « traitement égal des égaux » (Pigou, 1929). Développé initialement par Buchanan (1950), le modèle examine les conditions d'une imposition équitable d'égaux, par le revenu et les préférences, mais localisés dans des communes différentes. La comparaison intègre à la fois les taxes acquittées et les bénéfices retirés par les égaux des services publics locaux. L'équité territoriale implique d'égaliser les surplus fiscaux, c'est-à-dire le différentiel entre la valeur des services rendus et les impôts acquittés par les égaux, donc sous l'hypothèse d'identité des préférences, de proportionner l'impôt aux consommations collectives. En d'autres termes, le ratio « avantage/effort » doit être uniformisé dans toutes les localités (Thurow, 1970).

Un concept d'équité territoriale défini comme le rapport entre avantage et effort

Un modèle permet d'illustrer les implications du principe d'équité territoriale (Guengant, 1993). Soit z_c le volume agrégé des services publics offerts par une commune c . La consommation de chaque usager dépend, d'une part, de l'offre totale de prestations Z_c et, de l'autre, du degré de divisibilité ou d'indivisibilité des services publics, c'est-à-dire des modalités de répartition individuelle des prestations collectives soumises, suivant les cas, à des processus de congestion ou non. En adoptant la formulation proposée par Borchering et Deacon (1972), la quantité disponible par usager s'écrit :

$$z_c = \frac{Z_c}{N_c^\gamma} \quad (A1)$$

avec N_c le nombre d'usagers de la commune c , différent en général du nombre d'habitants R_c en raison des débordements géographiques de consommation induits par les non-résidents et γ le paramètre de congestion, compris entre 0 et 1. Soit $C_c(z, N)$ le coût total de production. En cas de rendements d'échelle constants, la dépense totale s'écrit encore $C_c(z, N) = C_{Z_c} Z_c$, avec $C_{Z_c} = \partial C_c / \partial Z_c$ le coût marginal constant en interne mais en revanche susceptible de varier d'une commune à l'autre sous l'influence notamment du prix des facteurs immobiliers. Par hypothèse, les communes gèrent efficacement la production et compriment par conséquent les coûts comptables d'exploitation au niveau d'étiage des coûts économiques fixés par la technologie la plus performante et le prix des intrants. Les disparités spatiales de coûts des services publics locaux ne proviennent pas ici d'inefficacités techniques mais uniquement d'inégalités de situation échappant au contrôle des autorités municipales (Le Grand, 1975).

La commune doit légalement respecter un strict équilibre budgétaire. En l'absence de transferts ou de recettes non fiscales, l'impôt couvre exactement la

dépense totale : $t_c B_c = C_c(z, N)$, où B_c représente la somme des bases taxables, appelée encore potentiel fiscal brut, et t_c le taux synthétique d'imposition ou effort fiscal. L'équité territoriale exige l'égalisation spatiale du ratio « avantage/effort » :

$$\frac{z_c}{t_c} = \frac{z_{c'}}{t_{c'}} \quad (A2)$$

soit en combinant la contrainte d'équilibre budgétaire et la relation technique de consommation des services publics ($C_{Z_c} z_c N_c^\gamma = t_c B_c$) :

$$\frac{b_c}{C_{Z_c} N_c^\gamma / R_c} = \frac{b_{c'}}{C_{Z_{c'}} N_{c'}^\gamma / R_{c'}} \quad (A3)$$

où $b_c = B_c / R_c$ et $b_{c'} = B_{c'} / R_{c'}$ représentent les potentiels fiscaux nominaux par habitant des communes c et c' . Le dénominateur du ratio correspond au coût marginal d'usage des prestations publiques locales dans la commune c (idem pour c'), appelé en France « indice de charges par habitant » :

$$p_c = \frac{C_{Z_c} N_c^\gamma}{R_c} \quad (A4)$$

L'indicateur est fonction, d'une part, du coût marginal de production (C_{Z_c}) et, d'autre part, des modalités techniques de consommation des services (dépendantes du paramètre d'encombrement γ). La condition d'instauration de l'équité territoriale s'écrit par conséquent :

$$\frac{b_c}{p_c} = \frac{b_{c'}}{p_{c'}} \quad (A5)$$

La réalisation de l'objectif suppose d'égaliser les potentiels fiscaux réels des communes, donc d'uniformiser les pouvoirs d'achat par tête des bases d'imposition en services publics de proximité. Si la condition n'est pas satisfaite, les égaux ne sont pas traités également et des inéquités territoriales apparaissent, même si dans chaque commune les contribuables sont imposés équitablement.

La validité de ce résultat n'est acquise que sous une série d'hypothèses restrictives. D'abord, l'analyse est menée en équilibre partiel. Ensuite, on a supposé que les préférences des agents localisés dans les différentes collectivités locales sont non hétérogènes. On a supposé également que les localisations des agents étaient fixées, donc aucun mouvement migratoire postérieur à la péréquation n'est pris en compte ; des développements plus récents intègrent cependant ce facteur sans ôter sa pertinence à l'analyse théorique et notamment sans remettre en cause le concept d'équité territoriale défini comme le rapport entre avantage et effort (Boadway et Flatters, 1982). Par ailleurs, la théorie de l'équité territoriale retenue ne tient nul compte d'éventuels effets de distance (géographique) dans la mesure des inégalités de pouvoir d'achat.

financière s'attache, non pas à supprimer à la source les inégalités primaires, mais à atténuer les conséquences des disparités secondaires de pouvoir d'achat après transferts (cf. encadré 2). Pour atteindre parfaitement l'égalité des ratios « avantage/effort », donc instaurer une situation d'équité territoriale, la correction des disparités de potentiel fiscal et de charges doit respecter des modalités précises de mise en œuvre. Une stricte proportionnalité du service rendu et de l'effort fiscal suppose la création de transferts couvrant exactement l'écart de pouvoir d'achat par habitant à la moyenne nationale, multiplié par les niveaux respectifs de charges et d'effort fiscal de chaque commune. L'équité territoriale exige ainsi la création d'une redistribution « horizontale » directe des bases d'imposition corrigées des charges. Les communes richement dotées en matière taxable (excédent de pouvoir d'achat par rapport à la moyenne nationale) subissent un écrêtement de ressources. En revanche, les communes pauvrement dotées (déficit de pouvoir d'achat par rapport à la

moyenne nationale) bénéficient d'un reversement. La redistribution des bases peut être opérée taxe par taxe ou globalement par référence à un indicateur synthétique de potentiel fiscal. Les prélèvements-restitutions s'effectuent *au prorata* des taux d'imposition des communes contributrices ou bénéficiaires. En d'autres termes, les versements sont proportionnels aux taux votés par les contributeurs. De même, les communes bénéficiaires appliquent leurs propres taux aux bases d'imposition reçues implicitement du dispositif de redistribution. Les transferts étant fonction des taux, les prélèvements ne couvrent pas nécessairement les reversements. Enfin, les sommes reçues sont utilisées librement et constituent, de ce fait, des subventions globales par opposition aux subventions spécifiques affectées à des dépenses particulières.

L'instauration de l'équité territoriale n'exige pas, *a priori*, l'intervention budgétaire du pouvoir central. Sauf dans l'éventualité d'une

Encadré 2

MODALITÉS D'INSTAURATION DE L'ÉQUITÉ TERRITORIALE PAR LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE

Le transfert péréquisiteur par habitant correspond, pour une commune c quelconque, à s_c^* tel que l'effort fiscal après péréquation (t_c^*) soit proportionnel au niveau des services rendus par usager (z_c) :

$$t_c^* = \frac{\bar{p}z_c}{b} = \frac{p_c z_c - s_c^*}{b_c} \quad (B1)$$

soit encore, après résolution :

$$s_c^* = \left(\frac{\bar{b}}{p} - \frac{b_c}{p_c} \right) p_c t_c^* \quad (B2)$$

où \bar{b}/\bar{p} représente le potentiel fiscal réel moyen, b_c/p_c , le potentiel fiscal réel de la commune par habitant et t_c^* le taux agrégé de pression fiscale après péréquation. L'égalisation repose sur une redistribution directe entre communes. Les localités riches en bases taxables ($b_c/p_c > \bar{b}/\bar{p}$) subissent un écrêtement de ressources ($s_c^* < 0$). En revanche, les localités pauvres en matière imposable ($b_c/p_c < \bar{b}/\bar{p}$) bénéficient d'un reversement ($s_c^* > 0$). Les prélèvements/restitutions s'effectuent au prorata des taux d'impôt après transfert. Les dotations péréquatrices engendrent par conséquent des « effets-prix » qui modifient l'affectation des ressources locales. Les transferts étant fonction des taux d'imposition votés après péréquation, donc des comportements locaux, l'égalisation ne s'effectue pas nécessairement à somme nulle mais peut être déficitaire : $\sum_c R_c s_c^* < 0$.

Pour limiter les prélèvements sur les ressources des communes les plus riches, une solution couramment retenue consiste à relever la norme de pouvoir d'achat

(b_s/p_s), par exemple de la moyenne (\bar{b}/\bar{p}) à un multiple du potentiel fiscal moyen (par exemple $2\bar{b}/\bar{p}$ ou $3\bar{b}/\bar{p}$). Le coût politique de la péréquation diminue alors en fonction de la réduction du nombre de communes contributrices. L'existence d'une contrainte de minoration du coût politique, associée à l'objectif d'égalisation, modifie la nature des transferts correcteurs. La péréquation exige à présent un financement extérieur. Pratiquement, l'État doit verser des dotations *ad hoc*, appelées subventions globales équitables, soit pour une commune c quelconque et par habitant :

$$g_c^* = \left(\frac{b_s}{p_s} - \frac{b_c}{p_c} \right) p_c t_c^* \quad (B3)$$

Les transferts équitables (par tête) dépendent, d'une part, du déficit de richesse fiscale réelle par rapport à la norme de pouvoir d'achat (avec un écrêtement au-delà) et, d'autre part, du taux d'impôt après péréquation voté par les autorités locales. En d'autres termes, les subventions globales équitables évoluent à guichet ouvert, en fonction des choix budgétaires locaux. D'où une double menace pour l'équilibre des finances publiques. Tout d'abord, l'indexation de la dotation sur la pression fiscale locale est susceptible de favoriser un accroissement explosif des dépenses. Ensuite, l'absence de contrainte budgétaire *a priori* offre aux communes locales un droit de tirage virtuellement illimité sur les ressources nationales. De ce fait, les financements affectés aux égalisations sont en général rationnés, soit au niveau global, soit au niveau local.

redistribution déficitaire, elle devrait pouvoir être réalisée sur une base volontaire. Une redistribution équitable suppose un dispositif purement « horizontal ». À la demande d'égalisation doit, de ce fait, correspondre une offre. Or, l'altruisme des communes les plus favorisées envers les plus démunies n'est pas toujours suffisant pour promouvoir une redistribution volontaire significative. Dans ce cas, la réduction du « coût politique » de la péréquation impose le plus souvent un financement du budget national ou/et la limitation des prélèvements dans le but de désamorcer les oppositions. Dans cette perspective, une solution consiste à relever le seuil d'écurement, par exemple en appliquant au pouvoir d'achat moyen un coefficient multiplicateur supérieur à 1. Le coût politique de la péréquation diminue alors en fonction de la réduction du nombre de communes contributrices. L'existence d'une contrainte de minoration du coût politique, associée à l'objectif d'égalisation, modifie la nature des transferts correcteurs. La péréquation suppose désormais un financement extérieur et doit donc reposer sur une redistribution « verticale » des ressources publiques. Pratiquement, l'État doit verser aux communes des dotations globales équitables dont la forme générique est identique à celle des transferts redistributifs horizontaux équitables, hormis naturellement la norme de pouvoir d'achat relevée de la moyenne à un multiple de la moyenne.

Les protocoles d'évaluation

Si les dotations de péréquation attribuées aux communes s'inspirent du principe d'équité territoriale, les moyens mobilisés, à la fois les financements et les formules de répartition, ne sont pas toujours parfaitement adaptés. Les dotations sont notamment le plus souvent rationnées, soit au niveau national, soit au niveau local. La correction des disparités de pouvoir d'achat, et incidemment des différences d'effort fiscal et de service rendu, n'est donc pas garantie *a priori*. Une évaluation de la politique de péréquation est, de ce fait, nécessaire pour apprécier le chemin effectivement parcouru sur la voie de l'égalité entre les communes. L'évaluation doit porter sur les résultats et ne pas se limiter aux moyens consacrés à la réduction des inégalités. Deux protocoles sont *a priori* envisageables, l'un au regard de l'objectif visé, matérialisé par l'égalité des pouvoirs d'achat après péréquation, l'autre par rapport à la situation initiale d'inégalité des pouvoirs d'achat avant péréquation.

Évaluation par référence à l'égalité des pouvoirs d'achat après péréquation

Dans le cadre strict de l'équité territoriale, l'égalisation des ratios « avantage/effort » suppose la création de transferts qui, tout d'abord, convertis en bases taxables compte tenu du niveau d'effort fiscal, puis ensuite exprimés en pouvoir d'achat, sous contrainte des charges de fourniture des services publics locaux, alignent le « potentiel financier » effectif de chaque commune sur la norme choisie *a priori*. Par définition, le « potentiel financier » correspond au potentiel fiscal réel complété des dotations péréquatrices traduites en pouvoir d'achat supplémentaire. La péréquation vise ainsi à redistribuer uniquement la matière imposable (sans interférence sur le choix des taux), même si les transferts s'effectuent sous la forme de prélèvements et de reversements d'impôts locaux ou nationaux.

On peut alors espérer évaluer de combien les transferts péréquateurs réduisent l'écart de potentiel fiscal réel de chaque commune au seuil de référence, quelle que soit sa position initiale en deçà ou au-delà de la norme de pouvoir d'achat.

Si l'égalisation répond strictement aux impératifs de l'équité territoriale, toutes les communes disposent, en définitive, d'un potentiel financier – par habitant – égal à la norme de pouvoir d'achat après péréquation. Les inégalités secondaires ont totalement disparu, quelle que soit l'ampleur des disparités initiales. Dans l'éventualité, plus conforme aux pratiques, d'une péréquation partielle, c'est-à-dire d'une pression fiscale *ex post* non équitable au sens défini précédemment, l'ajustement ne couvre pas l'intégralité de l'écart *ex ante* mais une proportion variable suivant l'ampleur et la modulation des concours accordés (cf. encadré 3).

Pour une commune située à l'origine en dessous de la norme de pouvoir d'achat, le taux de correction des inégalités correspond au pourcentage du déficit de potentiel fiscal réel compensé par les dotations péréquatrices. Pour une commune située au-dessus du seuil, le taux de correction correspond à la proportion écrêtée de l'excédent. La mesure fournit une évaluation individuelle précise et immédiatement interprétable des résultats de la péréquation. Par exemple, un taux de 30 % signifie que la péréquation réduit de 30 % l'écart de potentiel fiscal réel de la commune au seuil de référence, quelle que soit sa position initiale en deçà ou au-delà de la norme de pouvoir d'achat.

L'intérêt d'une évaluation individuelle est d'apprécier l'homogénéité ou, au contraire, l'hétérogénéité des résultats de la péréquation. Si l'on s'assigne l'équité territoriale comme unique objectif, le taux de correction doit être uniforme. Toutes les communes soit bénéficient dans la même proportion du complément de pouvoir d'achat, soit subissent dans la même proportion l'écrêtement de potentiel fiscal réel au-delà du seuil de référence. En revanche, les dispositifs effectifs de péréquation ne conduisent pas nécessairement à un traitement uniforme des communes. Des mécanismes créés à des dates différentes, même s'ils relèvent d'une conception commune de l'équité territoriale, peuvent favoriser une certaine hétérogénéité des taux de correction. En conséquence, l'évaluation du pouvoir péréquateur moyen doit être complétée par une estimation de la dispersion des résultats individuels.

En France, la mise en œuvre d'une évaluation individuelle de la péréquation se heurte à une double difficulté. Tout d'abord, la politique suivie vise à réduire graduellement les inégalités mais ne comporte pas l'engagement explicite, ou même implicite, d'assurer à terme l'égalité des pouvoirs d'achat des communes. Évaluer les effets péréquateurs des concours de l'État

par référence à une norme fixée *a priori* ne serait donc pas conforme à l'objectif « officiel » de la péréquation. Ensuite, l'assimilation des seuils de répartition, utilisés lors du partage de certaines dotations, à des normes de pouvoir d'achat conduirait, non seulement à introduire dans la modulation des dotations nationales une logique jusqu'à présent absente, mais se heurterait à l'absence de référence unique, donc d'une norme de potentiel fiscal réel identique pour tous les transferts. Par conséquent, une analyse individuelle de la péréquation par référence à une norme de pouvoir d'achat fixée *a priori* ne serait ni légitime, ni pratiquement réalisable. En revanche, une évaluation est concevable par référence au pouvoir d'achat moyen effectivement constaté *a posteriori*, donc après péréquation. La référence est désormais endogène à la politique de transferts et non exogène. Elle correspond au potentiel fiscal réel moyen complété de la moyenne des dotations et des fonds et dépend ainsi, entre autres, du montant relatif des transferts en proportion de la richesse fiscale primaire des communes.

L'assimilation du pouvoir d'achat moyen après péréquation à une « norme » implicite d'égalité soulève toutefois une difficulté. À la différence de la norme explicite d'une politique d'équité

Encadré 3

ÉVALUATION INDIVIDUELLE DE LA PÉREQUATION PAR RÉFÉRENCE À L'ÉGALITÉ DES POUVOIRS D'ACHAT APRÈS TRANSFERTS

Dans le cadre strict de l'équité territoriale, les dotations péréquatrices peuvent encore s'écrire, d'après l'équation 3 de l'encadré 2 :

$$\frac{\hat{g}_c / \hat{t}_c}{\rho_c} = \left(\frac{b_s}{\rho_s} - \frac{b_c}{\rho_c} \right) \quad (C1)$$

En d'autres termes, l'égalisation implique d'instaurer des transferts financiers (\hat{g}_c) qui, tout d'abord, convertis en bases taxables compte tenu du niveau d'effort fiscal (\hat{g}_c / \hat{t}_c), puis ensuite, exprimés en pouvoir d'achat, sous contrainte des charges de fourniture des services publics locaux $[(\hat{g}_c / \hat{t}_c) / \rho_c]$, alignent le potentiel financier de chaque commune sur la norme choisie *a priori* (b_s / ρ_s). Par définition, le potentiel financier correspond au potentiel fiscal complété des dotations péréquatrices.

Si l'égalisation répond strictement aux impératifs de l'équité territoriale, toutes les communes disposent en définitive d'un potentiel financier – par habitant – égal à la norme de pouvoir d'achat. Dans l'éventualité d'une péréquation partielle (\hat{g}_c), c'est-à-dire d'une pression fiscale *ex post* non équitable au sens défini précédemment ($t_c \neq \hat{t}_c$), l'ajustement du potentiel fis-

cal réel ne couvre pas l'intégralité de l'écart *ex ante* mais une proportion variable suivant l'ampleur et la modulation des concours accordés.

Pour une dotation péréquatrice quelconque indexée sur l'effort fiscal local, le taux de correction (t_c) correspond à :

$$t_c(\hat{g}_c) = \frac{\hat{g}_c / \hat{t}_c}{\frac{b_s}{\rho_s} - \frac{b_c}{\rho_c}} \quad (C2)$$

Seule l'évaluation par référence à une norme d'égalité permet d'apprécier, pour chaque commune prise séparément, les résultats de la péréquation. Le calcul du taux de correction peut être réalisé globalement ou pour chaque composante du système général de péréquation. Dans le cadre d'une évaluation par référence à une norme de pouvoir d'achat, la mesure est immédiate. Le taux global de correction des insuffisances ou des excédents de pouvoir d'achat correspond à la somme des effets péréquateurs imputables à chaque transfert.

territoriale, le pouvoir d'achat moyen après transferts ne constitue pas une information utilisée effectivement lors des répartitions financières à titre soit de critère d'éligibilité, soit de critère de répartition. En conséquence, certaines communes déjà situées initialement au-delà du seuil continuent de recevoir des dotations de l'État. Le financement national contribue alors, non pas à réduire, mais à amplifier l'excédent initial de pouvoir d'achat. La répartition des dotations induit, dans ce cas, un effet contre-péréquateur, c'est-à-dire une augmentation des inégalités secondaires de potentiel financier, se traduisant par un taux individuel de correction négatif. De même, des communes situées initialement en dessous du seuil et qui reçoivent un montant de dotations supérieur au déficit primaire de pouvoir d'achat se retrouvent dotées, après péréquation, d'un pouvoir d'achat supérieur à la moyenne. La répartition des concours produit, dans ce cas, un effet sur-péréquateur, c'est-à-dire à nouveau une augmentation des inégalités secondaires de pouvoir d'achat, se traduisant par un taux individuel de correction supérieur à 100 %. De plus, sous l'effet d'asymptote créé par la référence (à l'approche de la moyenne, le déficit ou l'excédent de pouvoir d'achat à corriger tend vers zéro), les taux de correction calculés atteignent parfois des niveaux positifs ou négatifs très élevés en valeur absolue, sans signification véritable en termes d'évaluation des résultats de la péréquation.

Malgré l'absence d'une véritable norme d'égalité des pouvoirs d'achat, une évaluation individuelle des effets péréquateurs des concours de l'État a été réalisée. Un diagnostic individualisé apparaît en effet d'autant plus nécessaire en France que les critères de répartition des dotations nationales se réfèrent, pour partie, à des compensations d'impôts supprimés (la taxe locale sur le chiffre d'affaires en 1968) ou réduits (la part « salaires » de la taxe professionnelle de 1999 à 2003), sources d'hétérogénéité très forte des résultats de la péréquation. Un diagnostic global ne serait donc pas suffisant en ne permettant pas d'apprécier l'ampleur de la dispersion des résultats de la correction des inégalités.

Évaluation par référence à l'inégalité des pouvoirs d'achat avant péréquation

Si le protocole précédent fournit une évaluation individuelle de la correction des inégalités, le second propose uniquement une mesure globale ou catégorielle. L'évaluation consiste à

mesurer la variation des inégalités réelles de potentiel fiscal avant puis de potentiel financier après péréquation soit pour toutes les communes, soit par catégorie. La démarche se réfère à la distribution primaire des pouvoirs d'achat et non pas à la moyenne après transferts. Plus conforme à la logique de la péréquation en France, le suivi de la réduction graduelle des inégalités fournit un diagnostic agrégé de l'évolution des disparités sans pouvoir toutefois différencier les trajectoires individuelles divergentes d'une commune à l'autre. Il est alors indispensable de recourir au calcul d'un indice synthétique d'inégalité, qui puisse être en outre décomposé de façon à identifier séparément la performance péréquatrice par catégorie de communes et par dotation.

L'évaluation exige l'utilisation d'un indice synthétique d'inégalité, par exemple l'indice de Gini (cf. encadré 4). L'indice de Gini correspond à la somme des valeurs absolues des écarts de pouvoir d'achat entre toutes les communes prises deux à deux. Une double normalisation est opérée : tout d'abord en calculant un écart moyen, puis ensuite en le divisant par deux fois la moyenne. L'indice varie alors entre 0 et 1. Si toutes les communes possèdent le même pouvoir d'achat, aucun écart de pouvoir d'achat n'est enregistré et donc la valeur de l'indicateur est nulle. La borne inférieure décrit une situation d'égalité parfaite. À l'inverse, si une commune possède la totalité du pouvoir d'achat et les autres rien, l'indice plafonne à 1. La borne supérieure caractérise une situation d'inégalité maximale. Toute valeur comprise entre 0 et 1 traduit un degré intermédiaire d'inégalité.

Si le calcul de l'indice de Gini est immédiat pour les disparités primaires de potentiel fiscal, la mesure est plus délicate pour les inégalités secondaires de potentiel financier après péréquation car il implique de prendre en compte le plus exactement possible les modalités de répartition des dotations. En France, les concours de l'État ignorent, dans certains cas, et retiennent, dans d'autres, l'effort fiscal des communes. Pour refléter le plus fidèlement possible les choix du législateur, une première solution consisterait à ajuster le protocole de mesure au cas par cas. Dans la pratique cependant, la distinction entre dotations indexées ou non sur l'effort fiscal, exigerait un travail considérable de reconstitution de l'histoire des transferts, notamment pour les attributions incorporées dans la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF). De ce fait, une seconde solution a été retenue sous la forme de deux mesures différentes du

pouvoir correcteur des dotations et des fonds, soit en termes de potentiel fiscal, donc intégrant les différences de taxation entre les communes, soit en termes de montant, donc sans référence au niveau d'imposition suivant la place occupée par le critère d'effort fiscal lors des répartitions financières.

La comparaison de l'indice de Gini, *avant* puis *après* péréquation, fournit une évaluation du taux global de correction des disparités, appelé effet péréquateur. L'effet péréquateur, mesuré en proportion de la situation initiale, est, par construction, négatif quand les inégalités de potentiel financier diminuent, donc quand la répartition des dotations favorise la progression des communes vers une plus grande égalité des pouvoirs d'achat après transferts.

L'utilisation d'un indice synthétique d'inégalité dans le cas des communes soulève une difficulté particulière. En effet, la mesure doit-elle ignorer, ou non, les différences de population des communes ? *A priori*, l'indice peut être conçu

sous un angle soit « institutionnel », soit « démographique ». Dans le premier cas, l'indice doit synthétiser la diversité des situations financières locales indépendamment de la population ; l'indicateur d'inégalité ne tient donc pas compte de la population des communes qui toutes possèdent le même poids lors des comparaisons de situation avant et après péréquation. Dans le second cas, l'indice d'inégalité intègre les disparités démographiques. Le poids de chaque commune dans le calcul est par conséquent proportionnel à sa population. Ainsi, dans ce cas, le potentiel fiscal par habitant de Paris, Marseille ou Lyon, pèse-t-il d'un poids plus élevé dans la construction de l'indice que celui d'une commune de 10 habitants.

Le versement des dotations aux communes, et non aux individus, écarte *de facto* toute possibilité de correction des inégalités internes entre usagers et contribuables. La politique de péréquation ne peut, au mieux, qu'espérer atténuer les disparités externes, donc les inégalités moyennes de pouvoir d'achat entre communes.

Encadré 4

LA MESURE DE LA PERFORMANCE PÉRÉQUATRICE PAR L'INDICE DE GINI

Le vecteur des potentiels fiscaux par habitant, par commune, et mesurés *ex ante* (potentiels nominaux (b_i) ou réels b_i/p_i) est comparé au vecteur des potentiels fiscaux après péréquation ($(b_i/p_i + (g_i/t_i))/p_i$). La comparaison des deux vecteurs est réalisée à l'aide d'un indice synthétique, l'indice de Gini.

$$IG_{\text{institutionnel}} = \frac{\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N \left| \frac{b_i}{p_i} - \frac{b_j}{p_j} \right|}{2 \bar{b}/p \cdot N(N-1)} \quad (C1)$$

Dans cette formule, les communes sont dotées d'un poids identique (indice « institutionnel »).

Le taux de correction des inégalités correspondant à la péréquation est alors ($ER(g)$) :

$$ER(g) = \frac{IG_{(b+g/t);p} - IG_{b;p}}{IG_{b;p}} \quad (C2)$$

	Évaluation « économique »	Évaluation statistique (indices de Gini)	
		Indice « institutionnel »	Indice « démographique »
Indice proportionnel (à l'effort fiscal)	$\frac{g_i/t_i}{p_i}$ $\frac{b_i}{p_i}$	$\frac{\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N \left \frac{b_i + g_i/t_i}{p_i} - \frac{b_j + g_j/t_j}{p_j} \right }{2 \bar{b}/p \cdot N(N-1)}$	$\frac{\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N \left \frac{b_i + g_i/t_i}{p_i} - \frac{b_j + g_j/t_j}{p_j} \right R_i R_j}{2 \bar{b}/p \cdot R(R-1)}$
Indice forfaitaire (sans prise en compte de l'effort fiscal)	$\frac{g_i}{p_i}$ $\frac{b_i}{p_i}$	$\frac{\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N \left \frac{b_i + g_i}{p_i} - \frac{b_j + g_j}{p_j} \right }{2 \bar{b}/p \cdot N(N-1)}$	$\frac{\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N \left \frac{b_i + g_i}{p_i} - \frac{b_j + g_j}{p_j} \right R_i R_j}{2 \bar{b}/p \cdot R(R-1)}$

Dans le cas de l'indice *démographique* (pondéré par la population communale), la formule de l'indice de Gini est :

$$IG_{\text{démographique}} = \frac{\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N \left| \frac{b_i}{p_i} - \frac{b_j}{p_j} \right| R_i R_j}{2 \bar{b}/p \cdot R(R-1)} \quad (C3)$$

où R_i et R_j sont les populations des municipalités i et j respectivement et R la population totale des municipalités.

En revanche, une action sur les inégalités intra-communales est hors de portée des dispositifs. Le choix entre un indice d'inégalités pondéré démographiquement ou non pondéré doit être effectué également en pleine cohérence avec les caractéristiques mêmes des dispositifs institutionnels de péréquation utilisés en France. Or l'optique choisie par le législateur n'est manifestement pas de type individualiste mais collectif. Toutefois, l'impossibilité d'agir directement sur les inégalités inter-individuelles, à la fois d'impôts et de services rendus, n'implique pas que la péréquation territoriale soit de type « institutionnel ». En effet, les clefs de répartition des dotations dépendent pratiquement toutes de la population des communes. Les seules exceptions visent à prendre en compte les coûts fixes supportés par les moins peuplées, via notamment la voirie ou la superficie. De ce fait, l'optique retenue par le législateur, sans être individualiste au sens strict du terme, comporte une dimension démographique évidente. Les pouvoirs publics n'ignorent pas les inégalités de peuplement, même si les formules de péréquation, fondées sur des ratios par tête, conduisent implicitement à supposer que tous les habitants d'une même commune sont identiques, mais en revanche collectivement différents des résidents des autres communes. La conception sous-jacente de la péréquation territoriale, révélée par les modalités de répartition des transferts, suggère de pondérer les disparités par la population et par conséquent de privilégier l'indicateur dit « démographique » d'inégalité.

Un affinement de l'évaluation est envisageable à partir d'une double décomposition du pouvoir péréquateur des dotations, tout d'abord par commune, puis ensuite par type de dotations. Concernant d'abord la décomposition par commune, rien ne garantit *a priori*, l'homogénéité des effets individuels de la péréquation. La réduction « moyenne » des inégalités, révélée par le diagnostic global, ne bénéficie pas nécessairement à toutes les communes dans la même proportion. Une analyse individuelle, c'est-à-dire commune par commune, du pouvoir péréquateur serait sans doute souhaitable. Elle est cependant impossible dès lors que l'on choisit de recourir à un indice synthétique pour mesurer les inégalités de pouvoir d'achat entre communes. En revanche, une analyse catégorielle est envisageable. La démarche consiste à appliquer le protocole précédent à chaque catégorie de communes regroupées, par exemple, par strate démographique. L'intérêt de l'analyse catégorielle est, d'une part, d'apprécier la dispersion

des résultats de la péréquation et, d'autre part, d'identifier l'origine du résultat « moyen ». Cette réduction peut résulter d'une part de la diminution de la dispersion du potentiel financier à l'intérieur de chaque strate démographique (réduction de l'écart intra-strates) ; elle peut résulter également de la réduction inter-strate des inégalités. Le taux global de correction correspond à la somme pondérée, par la quote-part du potentiel fiscal ou financier national détenue par chaque catégorie, des taux intra-strates à laquelle s'ajoute le taux de correction inter-strates. Toutefois, l'indice de Gini n'étant pas décomposable exactement par catégorie, un écart apparaît entre la valeur de l'indice calculé sur l'ensemble des communes et la somme pondérée des indices intra-strates et de l'indice inter-strate. En conséquence, une décomposition catégorielle approximative, neutralisant l'écart, a donc été retenue (Deutsch et Silber, 1999).

La diversité des dispositifs de péréquation implique également de décomposer le résultat de la correction globale par type de transfert. L'effet péréquateur produit par une dotation, ou un prélèvement, dépend, d'une part, du barème de répartition utilisé et, d'autre part, du montant des ressources mobilisées en proportion du pouvoir d'achat primaire. La décomposition par source de l'effet péréquateur s'inspire de la méthode proposée par Kakwani (1977) pour analyser la progressivité de l'impôt sur le revenu (cf. encadré 5).

On peut appliquer directement ce type de décomposition au cas particulier des transferts péréquateurs. Pour obtenir une réduction des inégalités secondaires de potentiel financier, la distribution de la dotation doit être moins inégale que la répartition primaire du pouvoir d'achat. L'indice de profil du barème est positif en cas de réduction des disparités, donc d'effet péréquateur. Il est nul si le transfert est proportionnel, et négatif s'il est dégressif. L'analyse du profil du barème permet, en conséquence, de distinguer les transferts intensifs des transferts extensifs. Les transferts intensifs (intensivement péréquateurs) mobilisent relativement peu de financement mais contribuent significativement à la péréquation en raison de la forte progressivité de leur barème. À l'inverse, les transferts extensifs (extensivement péréquateurs) agissent sur la réduction des inégalités par le volume du financement mobilisé en dépit du profil faiblement progressif de leur barème de répartition.

Encadré 5

DÉCOMPOSITION DE L'EFFET PÉRÉQUATEUR D'UNE DOTATION ENTRE EFFET VOLUME ET EFFET BARÈME

L'effet péréquisiteur produit par une dotation, ou un prélèvement, dépend, d'une part, du barème de répartition utilisé et, d'autre part, du montant des ressources mobilisées en proportion du potentiel fiscal primaire. Soit IG_b l'indice de Gini de la distribution primaire du potentiel fiscal, nominal à titre d'exemple (b), IG_{b+g} l'indice de la répartition secondaire de la richesse financière après le versement d'une dotation (b + g). L'effet péréquisiteur relatif correspond à :

$$EP(g) = \frac{IG_{b+g} - IG_b}{IG_b} \quad (D1)$$

soit, en posant $\theta_t = G/B$ le taux national moyen de subvention du potentiel fiscal, avec G le montant national du transfert, B le potentiel fiscal primaire, et $K(g)$ l'indicateur de profil du barème :

$$EP(g) = -\frac{\theta_t}{1 + \theta_t} \times \frac{K(g)}{IG_b} \quad (D2)$$

L'indicateur de profil correspond encore à la différence entre l'indice d'inégalité du potentiel fiscal (IG_b) et l'indice d'inégalité de la dotation (IG_g) :

$$K(g) = IG_b - IG_g \quad (D3)$$

En cas de prélèvement (- h) sur les ressources locales, l'effet péréquisiteur s'écrit :

$$EP(-h) = \frac{IG_{b-h} - IG_b}{IG_b} \quad (D4)$$

avec IG_{b-h} l'indice de Gini du potentiel fiscal par habitant après écrêtement ou versement d'une contribution (b - h). L'ampleur de la réduction des inégalités dépend à nouveau de la progressivité du barème de prélèvement et du volume relatif du transfert, avec $\theta_h = G/B$ le taux national moyen d'écrêtement :

$$EP(-h) = -\frac{\theta_h}{1 - \theta_h} \times \frac{K(-h)}{IG_b} \quad (D5)$$

La progressivité du barème de prélèvement correspond aussi à la différence entre l'indice d'inégalité de la dotation (IG_h) et l'indice d'inégalité du potentiel fiscal (IG_b) :

$$K(-h) = IG_h - IG_b \quad (D6)$$

Pour conserver un signe identique, les définitions de l'indicateur de progressivité (positif) ou de dégressivité (négatif) sont inversées pour les prélèvements et les versements. La mesure de la composante volume de l'effet redistributif est adaptée en conséquence : $\theta_h/(1 - \theta_h)$ pour les prélèvements et $\theta_g/(1 + \theta_g)$ pour les versements. La démarche vise à mesurer, par un indice compris entre + 1 et - 1, le profil progressif, neutre ou dégressif du barème de répartition de chaque dotation au regard de l'objectif de correction des inégalités, et ceci indépendamment du poids relatif du transfert, donc de son taux moyen. Une dotation est dite progressive quand l'ampleur des disparités secondaires, après transferts, diminue au regard des disparités primaires avant péréquation, donc quand l'indice d'inégalité décroît. À l'inverse, une dotation est dite neutre quand l'indicateur d'inégalité reste inchangé et dégressive quand l'indice d'inégalité augmente. Tous les indicateurs ne demeurent pas invariants au même type de redistribution. Certains ne sont pas modifiés quand l'apport financier additionnel est strictement proportionnel à la ressource primaire. D'autres, en revanche, restent constants quand le montant du transfert est le même pour tous. L'indice de Gini appartient à la première catégorie.

Mesure du pouvoir d'achat des communes

L'évaluation des effets péréquisiteurs des dotations et fonds exige de mesurer le pouvoir d'achat par habitant des communes, c'est-à-dire le potentiel fiscal nominal corrigé des charges. Le calcul du potentiel fiscal nominal ne soulève pas de difficultés particulières, hormis de disponibilité des données. En revanche, la mesure des charges se heurte à des problèmes techniques. Or, les charges jouent un rôle aussi important que le potentiel fiscal dans la mise en œuvre et par conséquent dans l'évaluation de la péréquation. Au regard de la conception de l'égalité territoriale retenue en France, une évaluation exclusivement nominale, et non réelle, déboucherait sur un diagnostic incorrect de la

politique de péréquation suivie par les pouvoirs publics. L'estimation d'un indicateur, en outre synthétique, de charges doit donc être réalisée malgré les difficultés de la démarche.

La mesure du potentiel fiscal

Défini initialement par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979, le potentiel fiscal correspond au produit des quatre taxes directes par habitant qu'obtiendrait la commune si elle votait les taux moyens nationaux à la place de ses propres taux. La construction de l'indicateur synthétique de richesse fiscale répond à un objectif et à une contrainte. L'objectif est de mesurer les inégalités de bases d'imposition par habitant indépendamment des différences de taux votés. La contrainte résulte de l'existence de plusieurs taxes

dont les bases d'imposition ne sont pas directement additionnables. Les taux moyens nationaux d'imposition fournissent alors les pondérations nécessaires à l'agrégation. Toutefois, si les différences locales d'imposition sont neutralisées, le potentiel fiscal doit, en toute logique, regrouper uniquement des sources fiscales localisées induisant un effet-base et sur lesquelles les autorités locales exercent éventuellement un contrôle des taux.

Le potentiel fiscal ne dépend pas de la politique fiscale de la commune, notamment du vote des taux et des abattements facultatifs au titre de la taxe d'habitation. L'utilisation des bases brutes, et non nettes, écarte ainsi l'éventualité d'une course aux allègements dans le but de réduire la valeur du critère et par conséquent d'augmenter en proportion les dotations reçues. Les coefficients de pondération correspondent aux taux moyens nationaux d'imposition – ensemble du territoire national – communaux et intercommunaux, après déduction des écrêtements au titre des Fonds Départementaux de Péréquation de la Taxe Professionnelle (FDPTP). La mesure du potentiel fiscal des communes repose, par conséquent, sur la consolidation des fiscalités communales et intercommunales. Depuis 1999, l'indicateur de potentiel fiscal incorpore la compensation versée par l'État en contrepartie de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle. Toutefois, la comptabilisation de la compensation contredit les deux propriétés recherchées de la mesure du potentiel fiscal. D'une part, la compensation de la « part salaires » dépend du taux de la taxe professionnelle voté l'année précédant la réforme et incorpore par conséquent un effet-taux. D'autre part, l'évolution annuelle de la compensation échappe totalement au contrôle des autorités locales et ne constitue donc pas une ressource propre. Il convient donc de l'exclure de la mesure.

L'indicateur officiel de potentiel fiscal ne fournit pas une mesure totalement fiable de la richesse fiscale nominale des communes. Des corrections ont donc été apportées. Une mesure complète de la capacité locale de mobilisation des ressources impliquerait de recenser l'ensemble des recettes propres, au sens du 3^e alinéa de l'article 72.2 de la Constitution, à l'exception des dotations et subventions reçues. Toutefois, les informations disponibles au niveau national ne permettent pas d'opérer tous les élargissements souhaitables. Ainsi, en l'absence des données requises par le calcul, ni les produits domaniaux, ni les produits d'exploitation ne peuvent être intégrés dans un

indicateur étendu de richesse financière. De même, les bases et les taux des impôts indirects ne sont pas centralisés. La reconstitution d'un potentiel fiscal indirect, complémentaire du potentiel fiscal direct légal, ne peut donc pas être réalisée avec toute la rigueur voulue.

Pour les communes, le rôle modeste, du moins en moyenne, de la fiscalité indirecte rend *a priori* moins indispensable l'élargissement du champ de l'indicateur de richesse fiscale. Toutefois, la forte dispersion du produit des taxes indirectes risque de fausser les comparaisons intercommunales de pouvoir d'achat. Notamment, l'erreur de mesure serait importante pour les communes touristiques confrontées à des charges par habitant élevées mais dotées, en contrepartie, de ressources fiscales indirectes relativement fortes. En conséquence, l'indicateur de richesse fiscale des communes a été élargi du produit des taxes indirectes. Le second élargissement concerne les bases écrêtées du FDPTP. À l'opposé, la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle, comptabilisée depuis 2000 dans l'indicateur, est soustraite de la mesure du potentiel fiscal pour les raisons évoquées plus haut. Les autres compensations d'exonérations des taxes directes sont également traitées comme des dotations.

Estimation d'un indice de charges

Dénominateur de l'indicateur de potentiel fiscal réel, l'indice de charges par habitant vise à convertir la richesse fiscale nominale en pouvoir d'achat, compte tenu des disparités territoriales de coût d'usage des services publics locaux. À la différence du potentiel fiscal, l'indice de charges n'est pas directement observable. Une mesure directe du coût d'usage des services publics locaux serait possible si les communes disposaient, pour chaque compétence assumée, non seulement d'une comptabilisation fonctionnelle des dépenses, mais aussi d'une quantification précise et homogène du volume physique des consommations collectives offertes aux usagers. À partir des dépenses inscrites dans les budgets, il serait alors possible de calculer directement le coût par type de prestation puis d'en déduire un indicateur agrégé de charges. Or, une telle information n'existe pas et n'est pas susceptible d'être recueillie par enquête en raison, d'une part, de l'absence de données systématiques et homogènes à la source et, d'autre part, du coût prohibitif de mise en œuvre d'un tel recensement. Une mesure indirecte des charges doit donc être

réalisée, par exemple à partir d'une modélisation économétrique des dépenses locales.

Estimation économétrique d'un indice de charges

La procédure d'estimation économétrique suit et s'écarte à la fois de la démarche utilisée par les pouvoirs publics. Point commun, les charges sont évaluées, non pas directement, mais indirectement via différents critères – démographiques, sociaux, économiques et géographiques – censés exercer une influence sur les dépenses des communes et contribuer ainsi à la formation des inégalités. Principale différence, la démarche économétrique ne fixe pas *a priori* les variables de charges et les pondérations. La sélection des critères comme l'évaluation de leurs poids respectifs sont déduites *a posteriori* de l'ajustement statistique.

La procédure d'estimation repose sur la décomposition par sources de la variance observée des dépenses. On suppose ainsi que si une commune dépense davantage qu'une autre par habitant, ce peut être d'abord parce que le coût de fourniture des services collectifs de proximité y est plus élevé qu'ailleurs et ce sous l'effet exclusif de paramètres de situation, c'est-à-dire placés hors du contrôle du décideur local (l'« effet charges ») ; ce peut être ensuite parce que la commune dispose de davantage de ressources (le revenu des habitants, les bases d'imposition, les dotations et transferts reçus y sont plus élevés qu'ailleurs) ; c'est l'« effet ressources » ; ce peut être enfin parce que les habitants manifestent une préférence plus prononcée qu'ailleurs pour la consommation de services collectifs de proximité ; c'est l'« effet préférences ». L'encadré 6 présente le modèle utilisé.

Encadré 6

ESTIMATION D'UN INDICE DE CHARGES DES COMMUNES

La spécification de la fonction de dépenses se réfère au modèle standard de demande des biens publics locaux (Barr et Davis, 1966) fondé sur un ensemble d'hypothèses simplificatrices du fonctionnement de la démocratie locale (information parfaite, comportement d'optimisation, etc.). L'existence d'une offre complémentaire, mais variable, de services publics intercommunaux implique toutefois de généraliser la spécification traditionnelle. L'appartenance, possible, de la commune à un établissement de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle est introduite dans le modèle de dépenses municipales sous la forme d'une demande conditionnelle, dans la lignée des travaux de Turnbull et Djoundourian (1993) ou encore de Aronsson, Lundberg et Wikström (2000). L'analyse généralise ainsi le modèle standard de l'électeur médian qui néglige la superposition des niveaux de décision et d'imposition (Leprince et Guengant, 2002). La référence à la seule fiscalité intercommunale additionnelle illustre l'impossibilité, en l'état actuel des informations centralisées au niveau national, d'estimer une fonction conditionnelle de dépenses communales en régime de taxe professionnelle unique.

Un modèle de dépenses communales avec fiscalité additionnelle

Chaque életeur contribuable communal bénéficie du bien public communal (z_c) et du bien public intercommunal (z_i). Par hypothèse, le décideur municipal, même s'il bénéficie des prestations intercommunales, n'est pas décisif au niveau intercommunal. La probabilité est en effet faible que l'un des électeurs médians communaux soit aussi l'électeur décisif intercommunal. En toute hypothèse, tous les médians communaux de la communauté ne pourraient pas l'être simultanément. L'offre de service public intercommunal est donc fixée

($z_i = z_i^0$). Le choix de dépense à chaque niveau de gestion est effectué en considérant la dépense de l'autre niveau donné : les décideurs locaux jouent un jeu à la Nash. La forme générale de la fonction de demande conditionnelle du bien public communal s'écrit :

$$z_c = z_c(y_{mc}^{fa}, p_{mc}^{fa}, z_i^0) \quad (E1)$$

Les spécifications du prix fiscal (p_{mc}^{fa}) et du revenu généralisé (y_{mc}^{fa}) du médian communal sont obtenues en résolvant le modèle sous les contraintes suivantes. Tout d'abord, l'équilibre budgétaire du décideur communal est donné par : $y_{mc}^{fa} = y_{mc} + (t_c + t_i)b_{mc}$. La première spécificité de la fiscalité intercommunale additionnelle réside dans l'addition des taux d'impôt communal (t_c) et intercommunal (t_i) qui frappent la base fiscale (b_{mc}) du décideur doté du revenu (y_{mc}). La deuxième spécificité de la fiscalité additionnelle provient de la symétrie des contraintes budgétaires, communale et intercommunale, traduites respectivement par les deux équations suivantes :

$$d_c = t_c b_c + g_c + s_c(d_c)$$

$$\text{et } d_i = t_i b_i + g_i + s_i(d_i)$$

À chaque niveau de gestion, la dépense publique par habitant (d_c ou d_i) est couverte par le produit fiscal, issu de la base d'imposition de la collectivité (b_c ou b_i), de la dotation globale versée par l'État (g_c ou g_i) et des recettes pour services rendus sous forme de tarifs et de subventions d'exploitation ($s_c(d_c)$ ou $s_i(d_i)$). De même, à chaque niveau, la base d'imposition correspond à la somme d'une base « ménages » (b_c^m ou b_i^m) et d'une base « entreprises » (b_c^e ou b_i^e). La commune d'une part, la communauté de l'autre, votent ainsi chacune deux taux d'imposition : un taux « ménages » (respectivement t_c^m et t_i^m) et un taux « entreprises » (respectivement t_c^e et t_i^e). L'utilisation d'un taux agrégé →

Encadré 6 (suite)

(respectivement t_c et t_i) se justifie dans le cas français par l'existence d'un lien juridique de co-variation obligatoire entre l'évolution de la pression fiscale sur les entreprises et les ménages. Enfin, la dépense publique par habitant correspond, à chaque niveau de gestion, au produit du coût marginal d'usage par habitant, ou indice de charges, par le volume de services rendus : $d_c = p_c z_c$ et $d_i = p_i z_i$.

Solution du modèle de choix, le prix fiscal (p_{mc}^{fa}) de la consommation publique communale (z_c) pour le médian municipal est donné par :

$$p_{mc}^{fa} = \left(1 - \frac{\tau}{\delta}\right) \left(\frac{b_{mc}}{b_c^m + b_c^e}\right) p_c \quad (E2)$$

Le prix fiscal mesure la part du coût marginal d'usage par habitant (p_c) du bien communal financée par le médian. Outre la contribution des recettes pour services rendus, avec τ le taux moyen de couverture et δ l'élasticité des dépenses aux ressources tarifaires et d'exploitation, la répartition s'effectue en fonction de ses bases d'imposition (b_{mc}) et du niveau par habitant des bases fiscales communales (b_c). Le coût par habitant dépend à la fois du coût marginal de production du bien public communal et des modalités de partage de ce bien entre les usagers. La fiscalité intercommunale additionnelle n'organise, par définition et contrairement à la taxe professionnelle unique, aucune spécialisation des bases fiscales entre la commune et son groupement. En conséquence, l'ensemble des contribuables communaux, ménages et entreprises, participent au financement de chaque unité de bien public communal (z_c).

La résolution du programme du décideur communal permet également de dériver les propriétés de l'effet du revenu généralisé sur la demande. Le terme de revenu (y_{mc}^{fa}) de la fonction de demande conditionnelle peut en effet s'écrire :

$$y_{mc}^{fa} = y_{mc} + (b_{mc}/b_c)g_c - t_i b_{mc} \quad (E3)$$

La première spécificité de la fiscalité additionnelle (l'addition des taux sur une même base fiscale) conduit à identifier, dans la fonction de demande conditionnelle du médian communal, un effet-revenu négatif du taux d'impôt intercommunal ($-t_i b_m$). La dotation versée par l'État produit à l'inverse un effet-revenu positif qui équivaut à augmenter implicitement le revenu du médian à concurrence de la subvention reçue par habitant (g_c), multipliée par son ratio fiscal : $(b_{mc}/b_c)g_c$. Toutefois, l'addition du revenu personnel et du revenu transféré à la commune postule un comportement non confirmé par l'observation. Les tests statistiques suggèrent, au contraire, l'existence d'une différence de réaction de la demande de services publics locaux au revenu du médian d'une part, à la dotation globale par habitant reçue de l'État d'autre part. Les propensions marginales à consommer diffèrent sensiblement. Un tel comportement, connu sous le nom « d'effet de papier collant », implique de distinguer le revenu du médian de la dotation par habitant.

La construction d'un indice de charges

La relation de demande, la plus couramment retenue, est du type doublement logarithmique. La quantité

demandée est une fonction multiplicative du prix fiscal, du revenu de l'électeur médian et de l'offre de consommation collective de la communauté. La fonction de demande sera donc spécifiée comme suit :

$$z_c = k_0 (p_{mc}^{fa})^\alpha (y_{mc} - t_i b_{mc})^\beta (b_{mc}/b_c)g_c^\beta (z_i^0)^\delta \quad (E4)$$

L'indice de charges par habitant (p_c) dépend du coût marginal de production (C_{z_c}) et de la fonction de partage des services publics locaux entre les usagers ($Z_c = z_c N_c^l$). Le coût marginal de production est supposé uniforme dans chaque commune en fonction de l'augmentation des quantités (et donc égal au coût moyen). En revanche, les coûts marginaux varient d'une commune à l'autre en fonction de diverses caractéristiques géographico-économiques, donc subissent l'influence des conditions spatiales de production des services publics locaux. De telles variations territoriales entrent également dans la catégorie des charges, à condition de provenir de disparités de situation et non de différences d'efficacité dans la gestion. Les coûts sont supposés varier, par exemple, en fonction de la superficie de la commune avec ρ l'élasticité de la relation :

$$C_{z_c} = (S_c)^\rho \quad (E5)$$

La fonction de partage des consommations publiques locales est supposée être de type multiplicatif, avec, par exemple, deux catégories d'usagers : la population résidente (R_c) et la population non résidente (A_c), avec γ^1 et γ^2 les élasticités correspondantes :

$$z_c = \frac{Z_c}{R_c^{\gamma^1} A_c^{\gamma^2}} \quad (E6)$$

Naturellement, lors du test économétrique, d'autres groupes potentiels de clientèle sont introduits dans l'ajustement pour cerner au plus près la gamme des usagers des services publics locaux (N_c).

L'équation de demande doit être transformée en une fonction de dépenses, seules observables directement, pour pouvoir être estimée : soit en retenant les hypothèses précédentes de variation du coût marginal de production et de partage des consommations collectives entre deux groupes d'usagers :

$$d_c = k_0 \left(1 - \frac{\tau}{\delta}\right)^\alpha (S_c)^{\rho(1+\alpha)} (R_c)^{(\gamma^1-1)(1+\alpha)} (A_c)^{\gamma^2(1-\alpha)} \left(\frac{b_{mc}}{b_c}\right)^\alpha \left(y_{mc} - \frac{b_{mc}}{b_i}(d_i - g_i)\right)^\beta (g_c)^\beta \left(\frac{d_i}{p_i}\right)^\delta \quad (E7)$$

L'estimation de la fonction de dépenses par les moindres carrés ordinaires permet de calculer l'indice de charges de chaque commune à partir des valeurs théoriques des paramètres estimés (ρ , γ^1 , γ^2) :

$$p_c = S_c^\rho R_c^{(\gamma^1-1)} A_c^{\gamma^2} \quad (E8)$$

Seules les disparités intercommunales de charges influencent *ex ante* la péréquation et donc *ex post* l'évaluation du pouvoir correcteur des dotations. L'indice peut donc être normalisé, par exemple sur la base de la moyenne nationale pondérée, sans perte de généralité de l'analyse.

La fonction de dépenses ignore apparemment les « disparités de préférences » pour les consommations collectives, reflétées notamment par les différences de couleur politique majoritaire des autorités locales. On peut cependant supposer que « l'effet préférences » se retrouve, avec les autres variables omises, dans le résidu de l'ajustement. L'application de la démarche économétrique permet ainsi de calculer un indice de charges, c'est-à-dire de coût d'usage des services publics locaux par habitant. Les données budgétaires proviennent des comptes de gestion centralisés par la Direction générale de la comptabilité publique.

Indice estimé de charges des communes

L'estimation de la fonction de dépenses par habitant des communes de métropole a été réalisée pour les années 1994, 1997 et 2001. Les ajustements expliquent de 77 à 81 % des disparités. Le modèle théorique précédent postule l'unicité de la fonction de dépenses et par conséquent celle des comportements pour toutes les communes. Les différences budgétaires observées ne seraient imputables qu'aux niveaux des ressources et des charges. En revanche, les réactions des autorités locales aux variations de ressources et de charges seraient homogènes quelle que soit la taille des communes. Or, les travaux réalisés sur des sous-ensembles homogènes de communes du point de vue de leurs comportements de dépenses (les « clubs communaux »)

n'ont pas validé cette hypothèse en montrant la variabilité des élasticités-prix, revenu ou charges d'une catégorie à l'autre. En conséquence, les communes ont été réparties en trois strates démographiques : moins de 500 habitants, de 500 à 50 000 habitants, plus de 50 000 habitants. Le choix de la stratification résulte d'une série de tests préalables, à partir d'un découpage en neuf groupes démographiques, qui ont montré la relative homogénéité des paramètres de dépenses entre sous-groupes à l'intérieur des trois strates retenues. Les estimations confirment l'existence de coefficients significativement différents d'une strate à l'autre (cf. tableau 1 pour l'année 2001).

Les élasticités des variables de ressources augmentent (en valeur absolue pour l'effet prix) régulièrement avec la population. De même, l'effet de la coopération intercommunale s'amplifie avec la taille démographique des communes. En revanche, les élasticités des critères de charges présentent des profils irréguliers. Ainsi, l'impact de la population croît puis décroît avec la taille des communes. Si l'effet des résidences secondaires s'amplifie avec la population, l'effet fixe lié à la fonction touristique, maximum dans les micro-communes, diminue dans les communes et villes moyennes pour devenir une source d'économies dans les plus grandes villes. L'impact des logements sociaux, toujours positif, est plus élevé dans les très petites communes et surtout dans les plus

Tableau 1
Élasticité estimées par strate de communes (2001)

	Moins de 500 habitants	De 500 à 50 000 habitants	Plus de 50 000 habitants	Ensemble des communes
Effet prix (alfa)	- 0,30	- 0,34	- 0,37	- 0,32
Effet revenu (béta1)	0,21	0,37	0,34	0,28
Effet dotations globales (béta2)	0,62	0,58	0,75	0,65
Effet ressources proportionnelles (delta)	0,64	0,86	1,91	0,71
Effet charges (gamma)				
Population Insee	0,75	1,13	0,47	1,01
Résidences secondaires	0,09	0,11	0,20	0,10
Nombre d'élèves	- 0,06	- 0,05	0,22	- 0,14
Logements locatifs sociaux	0,07	0,03	0,13	0,09
Longueur de la voirie	0,09	0,02	0,00	0,07
Superficie du territoire communal	0,02	- 0,05	- 0,02	- 0,05
Commune de montagne	0,10	0,02	- 0,04	0,09
Commune touristique au sens de la DGF de 1985	0,15	0,11	- 0,17	0,12
Ville-centre	0,00	0,01	- 0,07	0,08
Bourg-centre	0,06	0,01	0,00	- 0,01
Dépenses de la communauté par habitant	- 0,02	- 0,03	- 0,05	- 0,03

Source : Gilbert et Guengant, 2004.

grandes villes. L'élasticité de la voirie présente un profil similaire. La situation en zone de montagne joue essentiellement pour les petites communes. De même, la superficie du territoire communal possède un impact positif dans les micro-communes, et négatif dans les autres. Un effet bourg-centre apparaît mais pas d'effet ville-centre. Enfin, l'influence du nombre d'élèves, négative dans les communes de moins de 50 000 habitants, devient fortement positive au-delà.

L'indice de charges retraçant les conditions structurelles de fourniture des services publics locaux, il était attendu que sa valeur pour une commune ne varie guère sur une période de temps aussi courte, ou en tous cas de façon lente et continue d'une année à l'autre, sous l'influence éventuelle de la variation des groupes d'utilisateurs ; c'est bien ce que l'on observe. Les indices de charges calculés par strates pour les années 1994, 1997 et 2001 présentent une forte stabilité, comme en témoignent les coefficients de corrélation simple : 0,901 entre 1994 et 1997 et 0,880 entre 1997 et 2001. *A contrario*, si l'on avait observé une instabilité élevée de l'indice de charges, celle-ci aurait révélé une erreur de spécification de la fonction de dépenses communales. Ceci ne semble pas être le cas.

Le champ des transferts

La conception de l'égalité entre communes retenue en France relève, non pas d'un simple égalitarisme de la ressource, mais d'une conception de l'équité territoriale. Toutefois, si la péréquation vise bien à rapprocher les pouvoirs d'achat locaux, et par voie de conséquence à mieux proportionner le service rendu aux usagers à l'effort fiscal demandé aux contribuables, les modalités de répartition des dotations ne suivent pas toujours les recommandations déduites du principe d'équité territoriale. Une première différence provient de la conception de l'égalité sous la forme d'un processus continu de convergence et non pas d'un but à atteindre. La seconde différence provient de l'origine du financement.

Au regard du critère d'équité territoriale, le recours à des dotations de l'État répond uniquement au souci d'atténuer le « coût politique » de la redistribution en relevant le seuil d'écrêtement et par voie de conséquence le pouvoir d'achat de référence. En France, le financement de la péréquation par l'État possède une origine

différente. La contribution du budget national ne découle pas du relèvement d'une norme d'égalité des pouvoirs d'achat, absente des dispositifs de péréquation. L'apport financier de l'État vise, tout d'abord, à compenser des impôts locaux soit supprimés, soit réduits, ou encore des dépenses nouvelles liées aux transferts de compétences puis, par une modulation adéquate des versements, à corriger ensuite graduellement les inégalités locales de pouvoir d'achat.

La péréquation ne constitue pas, en outre, la seule mission des concours de l'État aux communes. Parfois absente des modalités de versement, la réduction des inégalités de pouvoir d'achat est le plus souvent associée, dans des proportions variables, à d'autres objectifs soit de compensation, soit d'incitation à l'investissement ou à la coopération intercommunale. En conséquence, l'effet péréquateur peut être au cœur du dispositif de transfert ou, au contraire, n'en constituer qu'un aspect marginal, voire un résultat incident, non expressément recherché. Néanmoins dans tous les cas, une correction, plus ou moins importante, des inégalités est opérée à titre soit d'objectif affiché de la dotation ou du fonds, soit de résultante indirecte du transfert. Une évaluation cantonnée aux seuls concours expressément « péréquateurs » risquerait donc d'ignorer l'impact redistributif des autres transferts, qui pour ne pas être qualifiés *a priori* de « péréquateurs » sont susceptibles de réduire incidemment une fraction importante des inégalités territoriales de pouvoir d'achat.

Aux dotations financées par le budget national s'ajoutent les redistributions directes entre communes organisées par les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) ou encore la dotation de solidarité communautaire de la taxe professionnelle unique – non étudiée en l'absence de données au niveau national. La péréquation repose ainsi sur des dispositifs à la fois horizontaux et verticaux. En volume, la péréquation verticale fournit l'essentiel des financements et joue, par conséquent, un rôle majeur dans la réduction des inégalités de pouvoir d'achat des communes. Toutefois, la dimension verticale, apparemment dominante, de la péréquation en France masque une réalité redistributive différente (cf. tableau 2).

En effet, la dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue, certes, un transfert de l'État, mais induit en définitive une redistribution, non

pas verticale, mais horizontale entre collectivités. La divergence entre la nature institutionnelle et l'impact péréquateur résulte de l'origine de la dotation. La DGF constitue en effet, via le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS), une ressource de compensation versée par l'État en contrepartie de la suppression de la taxe locale sur le chiffre d'affaires en 1968. L'incorporation de la compensation de la « part salaires » de la taxe professionnelle à partir de 2004 élargit la fonction substitutive de la DGF. L'adossement de la péréquation à une compensation fiscale modifie radicalement la nature de la redistribution qui de verticale en apparence devient en fait horizontale. Le prélèvement implicite correspond à la perte actualisée de taxe locale et de « part salaires » et le reversement à la dotation reçue. De ce fait, en

dépît des apparences, la DGF organise une solidarité, non pas nationale, mais locale.

La montée en puissance de la péréquation dépend du « consentement » des communes dotées à l'origine d'une taxe sur le chiffre d'affaires et désormais d'une taxe professionnelle « salaires » élevées à subir une moins-value relative de ressources en contrepartie de la plus-value offerte par la péréquation aux localités pauvres en potentiel fiscal et/ou confrontées à des charges élevées. La contribution spécifique de l'État réside dans l'indexation de l'enveloppe à répartir. Plus le volume global des ressources à partager progresse rapidement dans le temps, plus le basculement de la compensation vers la péréquation s'effectue commodément. L'origine compensatoire du financement

Tableau 2
L'objectif de péréquation dans le système de dotations de l'État aux communes, France, 2001

Type de dotation	Critères d'éligibilité	Critères de répartition	Critères de péréquation	Montant 2001 (milliards d'euros)
Dotation globale de fonctionnement des communes				14,39
Dotation forfaitaire	Aucun	Indexé sur le montant reçu en 1993, corrigé de l'accroissement de la population, de l'inflation, et du taux de croissance du PIB	Les critères pris en compte en 1993 (potentiel fiscal, effort fiscal, longueur de la voirie, villes-centres, communes touristiques)	12,19
Dotation de solidarité rurale (DSR) Dotation bourgs ruraux Dotation péréquation	Bourg rural Communes de moins de 10 000 habitants et à faible potentiel fiscal	Population, potentiel fiscal Potentiel fiscal, longueur de la voirie, nombre d'élèves, superficie	Potentiel fiscal par habitant Potentiel fiscal, indice de « charges » (coûts ou « besoins »)	0,36
Dotation de solidarité urbaine (DSU)	Communes de plus de 10 000 habitants (principalement) et « indice de ressources et de charges »	Population, potentiel fiscal, effort fiscal, indice de charges (logements sociaux, revenu)	Potentiel fiscal, effort fiscal, indice de « charges »	0,55
Dotation globale de fonctionnement des EPCI (DI) Dotation forfaitaire (15 % du total) Dotation de péréquation (85 %)	Commune membre d'un groupement	Population pondérée par le CIF (coefficient d'intégration fiscale) : part des ressources fiscales prélevées par le groupement dans les ressources fiscales totales) Potentiel fiscal, CIF	Aucun	1,29
Fonds national de péréquation (FNP)	Municipalités de plus de 10 000 habitants, faible potentiel fiscal, fort effort fiscal (critères d'éligibilité à la première part) Municipalités de plus de 200 000 ha., faible potentiel fiscal TP (critères d'éligibilité à la deuxième part).	Ratio potentiel fiscal communal/potentiel fiscal moyen des communes de la même strate démographique Ratio potentiel fiscal communal/potentiel fiscal moyen des communes de la même strate démographique	Potentiel fiscal Potentiel fiscal	0,70
Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	Abondé par le produit de l'écrêtement des recettes de TP des communes comportant des établissements exceptionnels Redistribué aux communes à faible potentiel fiscal localisées dans le département	Bases de TP excédant deux fois la moyenne nationale Faible potentiel fiscal TP, coûts supplémentaires entraînés par la présence d'établissements exceptionnels,	Potentiel fiscal et coûts	- 0,02 (- 0,55 + 0,53)
Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)	Contributions des communes à fort potentiel fiscal de la région Communes à faible potentiel fiscal localisées dans la région	Potentiel fiscal par habitant Potentiel fiscal par habitant	Potentiel fiscal par habitant Potentiel fiscal par habitant	0,00 (- 0,14 + 0,14)

hypothèque toutefois le déploiement de la redistribution en exigeant de garantir une part plus ou moins importante des droits acquis au titre de l'impôt disparu ou réduit.

L'évaluation porte sur les communes de métropole de 1994 à 2001 (cf. tableau 3). Les transferts étudiés sont : la dotation globale de fonctionnement communale (dotation forfaitaire, dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale) et intercommunale (dotation de base, dotation de péréquation) ; le contingent communal d'aide sociale (prélèvement sur les ressources des communes déduit à partir de 2000 de la dotation forfaitaire) ; le fonds national de péréquation (part principale et part majorée) ; les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (écrêtement des établissements exceptionnels et reversements aux communes concernées et défavorisées) ; le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (contribution et reversements) ; les compensations d'exonérations des taxes directes locales (dotation de compensation de la taxe d'habitation, dotation de compensation des taxes foncières bâties et non bâties, dotation de compensation de la taxe profession-

nelle, compensation de la « part salaires ») ; les dégrèvements de taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et de taxe d'habitation pour la période 1998-2001.

Les compensations fiscales, les dégrèvements de taxes foncières et d'habitation, la dotation forfaitaire de la DGF nette du contingent communal d'aide sociale constituent des transferts à vocation initialement compensatrice, même s'ils contribuent aussi à réduire les inégalités. À l'inverse, la dotation d'aménagement de la DGF, formée de la DSU, de la DSR et de la dotation intercommunale, et les fonds de péréquation visent expressément à corriger les disparités de pouvoir d'achat entre communes.

En 2001, les transferts représentent 49,44 % du pouvoir d'achat primaire des communes avant écrêtement, soit 318 € par habitant (population Insee). Le poids relatif des dotations et des fonds, après avoir régressé de 47,9 % en 1994 à 42,7 % en 1998 progresse depuis 1999 de 43,9 % à 47,4 % en 2000 puis à 49,4 % en 2001. Le retournement de tendance provient, d'une part, des abondements de ressources réalisés par l'État au titre des dotations de solidarité urbaine

Tableau 3
Montants des transferts nominaux aux communes

En milliards d'euros

Montants des transferts nominaux	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Compensations fiscales	2,70	2,73	2,67	2,79	2,52	3,24	3,52	3,88
Dégrèvements de taxes foncières et d'habitation					0,89	0,91	1,58	1,59
Dotation forfaitaire avant déduction CCAS	10,85	10,95	11,18	11,28	11,38	11,57	11,95	12,19
Contingent communal d'aide sociale	- 1,82	- 1,96	- 2,07	- 2,18	- 2,21	- 2,25	- 2,12	- 2,29
Sous-total : dotations compensatrices	11,72	11,71	11,79	11,90	12,59	13,47	14,93	15,37
Dotation aménagement	0,92	1,06	1,28	1,36	1,44	1,69	1,74	2,20
Dont :								
DSU	0,19	0,21	0,31	0,32	0,33	0,48	0,55	0,55
DSR	0,15	0,19	0,23	0,24	0,26	0,32	0,34	0,36
DI	0,59	0,66	0,74	0,80	0,85	0,89	0,85	1,29
Fonds de péréquation	0,26	0,35	0,41	0,40	0,47	0,48	0,61	0,68
Dont :								
FNP	0,28	0,38	0,44	0,44	0,51	0,55	0,67	0,70
FDPTP	- 0,02	- 0,02	- 0,03	- 0,03	- 0,04	- 0,07	- 0,06	- 0,02
Écrêtement	- 0,37	- 0,39	- 0,43	- 0,46	- 0,49	- 0,53	- 0,57	- 0,55
Versements	0,35	0,37	0,40	0,43	0,46	0,47	0,51	0,53
FSRIF	- 0,01	- 0,01	- 0,01	- 0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Contribution	- 0,09	- 0,09	- 0,10	- 0,11	- 0,11	- 0,11	- 0,12	- 0,14
Versements	0,08	0,08	0,09	0,10	0,11	0,11	0,13	0,14
Sous-total : dotations péréquatrices	1,17	1,41	1,69	1,75	1,91	2,18	2,36	2,88
Total dotations et fonds	12,89	13,12	13,48	13,65	14,50	15,64	17,28	18,25

Source : Gilbert et Guengant, 2004.

et rurale et, d'autre part, du recul de la fiscalité communale sous l'impact des exonérations et des dégrèvements d'impôts locaux.

La répartition de la quasi-totalité des dotations aux communes et aux intercommunalités se réfère à des critères de charges. La correction des inégalités de potentiel fiscal doit, par conséquent, être évaluée en terme réel, donc de pouvoir d'achat, et non nominal, c'est-à-dire indépendamment des différences de coût de fourniture des services publics communaux. En revanche, l'effort fiscal joue un rôle limité et décroissant au fil des réformes. En outre, son impact est toujours plafonné. La péréquation relève ainsi, de plus en plus, d'une conception forfaitaire de la correction des inégalités. En conséquence, l'optique correspondante offre le cadre d'évaluation le plus proche de l'objectif d'égalité territoriale poursuivi par les pouvoirs publics.

Résultats des évaluations

Le pouvoir d'achat de la commune la mieux dotée représente 8 500 fois le potentiel fiscal réel par habitant de la commune la moins bien pourvue en 2001, avant écrêtement des fonds départementaux. Regroupées par centile, 1 % des communes les plus riches disposent de ressources potentielles, corrigées des charges, 44 fois plus élevées que les 1 % les plus pauvres, soit 7 403 € contre 168 € par habitant. Classées par décile, les 10 % des communes les plus riches, regroupant 10,3 % de la population, bénéficient de 28,7 % du pouvoir d'achat. À l'opposé, les 10 % les plus pauvres disposent de 1,3 % du potentiel fiscal réel pour 3,2 % de la population.

Des inégalités de pouvoir d'achat considérables

Les inégalités primaires de pouvoir d'achat, avant péréquation, apparaissent pratiquement stables sur la période, avec une diminution de seulement - 1,0 %. L'indice démographique de Gini passe ainsi de 0,3047 en 1994 à 0,3016 en 2001. Jusqu'en 1999, la diminution de - 0,7 % des disparités illustre l'effet de convergence fiscale d'un développement moins inégal des territoires communaux, à la fois économique et résidentiel. Les localisations d'activités et d'habitations nouvelles, sources d'augmentation des bases d'imposition, favorisent une

modeste diminution des inégalités. À partir de 2000, la tendance à la contraction des disparités est freinée par la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle. En effet, si l'imposition des entreprises constitue la source dominante de formation des inégalités intercommunales de potentiel fiscal, les salaires sont moins inégalement répartis que les valeurs locatives brutes des immobilisations. En conséquence, la suppression progressive de la « part salaires » atténue le recul des inégalités. La réforme fiscale neutralise ainsi, en partie, les effets d'un développement économique et résidentiel plus convergent des territoires communaux.

Un taux global de correction de 40 % en 2001

Le taux de correction des disparités de pouvoir d'achat des communes atteint 40 % en 2001 (cf. tableau 4). L'ampleur, dans l'absolu limitée, de l'effet péréquateur doit être relativisée au regard de l'importance des inégalités primaires à corriger. L'appréciation du résultat demeure, en outre, délicate en l'absence de chiffrage précis, par les pouvoirs publics, du degré souhaitable de réduction des inégalités territoriales, tant dans la loi que désormais dans la Constitution.

Le taux global de correction est imputable pour les deux tiers aux dotations compensatrices et pour un tiers aux dotations péréquatrices (cf. tableau 5). La péréquation ne se limite donc pas aux dispositifs explicitement péréquateurs mais bénéficie également du pouvoir implicitement péréquateur des dotations de compensation d'impôts disparus ou de charges transférées. Dans ce cas, la dotation forfaitaire de la DGF fournit, à elle seule, les trois quarts de l'effet péréquateur imputables aux dotations compensatrices, soit la moitié environ du taux global de correction. L'effet péréquateur des dotations expressément péréquatrices provient, pour la moitié environ, de la dotation d'aménagement (DSU + DSR + DInterco) et pour l'autre moitié des fonds de péréquation (FNP, FDPTP, FSRIF).

Une croissance du taux de correction de 34 à 40 % depuis 1994

Le taux de correction progresse graduellement de - 34 % en 1994 à - 40 % en 2001 pour aboutir ainsi, en fin de période, à corriger un peu plus des deux cinquièmes des inégalités de pouvoir

d'achat des communes (cf. tableau 4). L'accélération de la hausse observée à partir de 1998 provient, pour partie, de l'incorporation des dégrèvements de taxes foncières et d'habitation dans l'évaluation (données non recensées sur la période 1994-1997). Toutefois, hors dégrèvements, la correction des inégalités de pouvoir d'achat connaît également une croissance plus soutenue à partir de 1998.

La croissance du taux de correction depuis 1994 est imputable, en quasi-totalité, à la montée en puissance des dotations péréquatrices (de 12 à 20 %), d'abord aux dotations d'aménagement (DSU + DSR + DInterco) de 4 à 9 %, puis au FNP de 3 à 5 %. On constate une quasi-stabilité des fonds de péréquation FDPTP et FSRIF (de 6 à 7 %). Cette croissance est liée marginalement aux dotations compensatrices (de 27 à 29 %). Au total, un euro de dotations péréquatrices réduit deux fois plus les inégalités qu'un euro de dotations péréquatrices.

Si la politique de péréquation ne comporte pas d'engagement en niveau de réduction des inégalités de pouvoir d'achat, les dispositifs péréquateurs sont généralement conçus dans le but de favoriser une correction croissante des disparités de ressources et de charges, à l'instar de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Le 5^e alinéa du nouvel article 72.2 de la Constitu-

tion suggère aussi l'idée d'une évolution graduelle vers toujours plus d'égalité des collectivités locales. L'objectif de montée en puissance graduelle de la péréquation est donc atteint, du moins jusqu'en 2001, dernière année de l'évaluation.

Face à des disparités primaires de pouvoir d'achat quasiment stables sur la période, la performance croissante de la péréquation favorise un repli de - 11 % des inégalités secondaires après transferts. Les disparités finales de pouvoir d'achat des communes sont ainsi doublement réduites, tout d'abord, en niveau par rapport à la distribution initiale du potentiel fiscal et, ensuite, en variation par référence au potentiel financier après répartition des concours de l'État. Par conséquent, la péréquation rapproche, non seulement les situations des communes, mais dans une proportion grandissante sur la période 1994-2001.

En revanche, l'efficacité croissante de la péréquation ne semble pas influencer, en retour, la formation des inégalités primaires. Le rapprochement des ratios « avantage-effort », et notamment des niveaux de services publics rendus à effort fiscal donné, n'exerce pas, apparemment, un impact similaire sur les trajectoires de développement des territoires communaux. La convergence des potentiels financiers ne

Tableau 4
Effets péréquateurs par référence aux inégalités de pouvoir d'achat avant péréquation

En %

Effets péréquateurs	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Compensations fiscales	- 5,0	- 5,5	- 5,4	- 5,2	- 4,9	-5,9	- 5,5	- 4,8
Dégrèvements de taxes foncières et d'habitation					- 2,8	- 2,7	- 4,7	- 4,7
Dotation forfaitaire avant déduction CCAS	- 27,0	- 27,0	- 27,0	- 26,4	- 26,0	- 25,7	- 25,8	- 26,1
Contingent communal d'aide sociale	5,1	5,2	5,1	4,8	4,7	4,7	4,4	4,7
Sous-total : dotations compensatrices	- 27,4	- 27,8	- 27,8	- 27,1	- 28,4	- 28,6	- 29,4	- 29,1
Dotation aménagement	- 4,3	- 4,9	- 5,7	- 5,9	- 6,1	- 7,1	- 7,0	- 9,1
Dont :								
DSU	- 1,2	- 1,3	- 1,8	- 1,7	- 1,7	- 2,3	- 2,4	- 2,5
DSR	- 0,9	- 1,1	- 1,3	- 1,3	- 1,4	- 1,6	- 1,8	- 1,8
DI	- 2,2	- 2,7	- 2,9	- 3,0	- 3,2	- 3,4	- 3,0	- 5,1
Fonds de péréquation	- 8,7	- 9,4	- 10,2	- 10,0	- 10,5	- 10,9	- 12,1	- 12,0
Dont :								
FNP	- 2,8	- 3,6	- 4,1	- 3,8	- 4,3	- 4,5	- 5,3	- 5,3
FDPTP	- 5,4	- 5,4	- 5,7	- 5,7	- 5,8	- 6,0	- 6,5	- 6,2
FSRIF	- 0,6	- 0,7	- 0,7	- 0,7	- 0,7	- 0,7	- 0,8	- 0,9
Sous-total : dotations péréquatrices	- 12,4	- 13,7	- 15,0	- 15,0	- 15,6	- 16,9	- 17,8	- 19,7
Total dotations et fonds	- 33,7	- 35,0	- 35,4	- 35,1	- 36,8	- 37,9	- 39,1	- 40,2

Source : Gilbert et Guengant, 2004.

favorise pas, en retour, la convergence, du moins sensible, des potentiels fiscaux primaires.

Des performances péréquatrices inégales selon les dotations et les fonds

La réduction des inégalités de pouvoir d'achat des communes résulte de l'action conjuguée d'une gamme diversifiée de transferts au pouvoir correcteur inégal (cf. tableaux 4 et 5). De 1998 à 2001, à champ constant des transferts, l'effet péréquateur partiel le plus important est imputable à la dotation forfaitaire de la DGF (avant déduction du contingent communal d'aide sociale) avec un taux moyen de correction de - 25,9 %. La dotation d'aménagement de la DGF arrive en deuxième position avec un effet péréquateur moyen de - 7,3 %, suivi des fonds départementaux de péréquation avec un taux de correction de - 6,1 % puis des compensations d'exonérations fiscales avec - 5,3 %, du fonds national de péréquation et des dégrèvements de taxes foncières et d'habitation avec - 3,7 % et du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France avec - 0,8 %. Le rôle modeste du FSRIF au niveau national provient du caractère régional du fonds (2). Un seul transfert exerce un effet contre-péréquateur : le contingent communal d'aide sociale avec une contribution à l'augmentation des inégalités de + 5 %.

Les résultats moyens masquent des évolutions divergentes sur la période 1994-2001. L'effet péréquateur de la dotation forfaitaire, avant déduction du contingent communal d'aide sociale, tout d'abord diminue en niveau de - 27 % en 1994 à - 26 % en 1999, pour demeurer pratiquement stable jusqu'en 2001. En revanche, le pouvoir péréquateur de la dotation d'aménagement progresse vivement de - 4 % en 1994 à - 9 % en 2001 (cf. graphique I).

L'augmentation la plus forte provient de la dotation intercommunale avec un taux de correction de - 2 % en 1994 et de - 5 % en 2001, soit une progression relative de 132 %, obtenue toutefois en grande partie en 2001 avec l'extension de l'intercommunalité, c'est-à-dire de l'élargissement continu du champ des communes bénéficiaires de la correction des inégalités via leur participation à un groupement de coopération à fiscalité propre. Arrivent ensuite la dotation de solidarité urbaine, avec un taux de - 1,2 % en 1994 et de - 2,4 % en 2001, soit une augmentation de 102 %, puis la dotation de solidarité rurale, avec un effet correcteur de - 0,9 % en 1994 et de - 1,8 % en 2001, soit une croissance de 95 %. L'accroissement de la perfor-

2. Pour les seules communes d'Île-de-France, le FSRIF réduit de - 6,4 % les inégalités de pouvoir d'achat intra-régionales ; l'effet péréquateur atteint - 1,9 % pour la contribution et - 4,5 % pour les reversements.

Tableau 5
Contribution des dotations et fonds à la formation des effets péréquateurs

En %

Contributions à l'effet péréquateur global	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Compensations fiscales	10,6	11,3	10,9	10,8	9,5	11,2	10,0	8,7
Dégrèvements de taxes foncières et d'habitation					5,1	4,8	7,9	7,8
Dotation forfaitaire après déduction CCAS	63,1	60,2	58,1	57,7	53,3	50,7	48,5	47,6
Sous-total : dotations compensatrices	73,7	71,5	69,0	68,4	68,0	66,8	66,4	64,1
Dotation aménagement	8,8	9,9	11,3	11,9	12,0	13,2	12,4	15,5
Dont :								
DSU	2,4	2,4	3,3	3,2	3,1	4,1	4,0	4,0
DSR	1,8	2,1	2,3	2,4	2,6	2,8	3,1	2,9
DI	4,6	5,4	5,7	6,2	6,2	6,3	5,3	8,7
Fonds de péréquation	17,5	18,6	19,7	19,7	20,0	20,0	21,1	20,4
Dont :								
FNP	5,5	7,0	7,8	7,5	8,0	8,1	9,0	8,9
FDPTP	10,8	10,3	10,6	10,9	10,7	10,7	10,8	10,2
FSRIF	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,2	1,3	1,3
Sous-total : dotations péréquatrices	26,3	28,5	31,0	31,6	32,0	33,2	33,6	35,9
Total dotations et fonds	100,0							

Source : Gilbert et Guengant, 2004.

mance redistributive de la dotation d'aménagement compense la stagnation du pouvoir correcteur de la dotation forfaitaire. L'effet péréquateur consolidé de la DGF, déduction faite du contingent communal d'aide sociale, relativement stable de 1994 à 2000 au voisinage de - 27 % à - 28 %, augmente pour atteindre - 29 % en 2001.

La performance correctrice du fonds national de péréquation augmente de - 2,8 % en 1994 à - 5,3 % en 2001, soit une croissance de 89 %. La correction des inégalités imputable aux fonds départementaux, supérieure en niveau, progresse plus lentement dans le temps de - 5,4 % en 1994 et à - 6,2 % en 2001, soit une augmentation de seulement 14 %. Les compensations fiscales ne participent plus à la progression de la réduction des inégalités, à l'exception de la compensation des exonérations de taxes foncières bâties et non bâties. La chute est particulièrement forte pour la dotation de compensation de la taxe professionnelle et surtout la compensation de la « part salaires ». L'effet péréquateur des dégrèvements de taxe d'habitation progressent de - 2,8 % en 1998 à - 4,7 % en 2001.

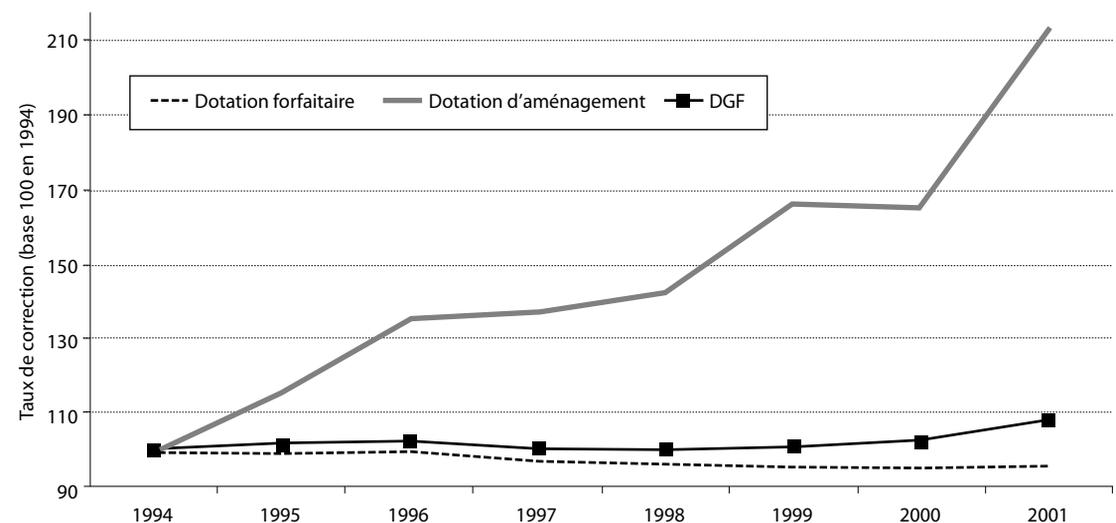
Diversité des effets volume et des effets barème des dotations et fonds

La correction opérée par un transfert dépend à la fois du financement mobilisé et du pouvoir péréquateur intrinsèque du barème de répartition, c'est-à-dire du profil plus ou moins égalisateur de la modulation en proportion inverse

des inégalités de pouvoir d'achat. Ainsi, la dotation forfaitaire, qui contribue en 2001 pour 55 % à la péréquation, absorbe 50 % des financements. En revanche, la dotation d'aménagement participe pour 16 % à la réduction des inégalités pour 9 % des ressources distribuées. Le volume du financement joue, à l'évidence, un rôle majeur dans la formation de l'effet péréquateur. Une correction significative des inégalités suppose une mobilisation conséquente de moyens financiers. *A contrario*, un mécanisme faiblement doté n'obtiendra que des résultats modestes dans l'absolu, même si la structure du barème est puissamment égalisatrice. Toutefois, l'ampleur des ressources mobilisées ne détermine pas totalement le résultat de la péréquation. Ainsi, avec 3 % du financement, le fonds national de péréquation contribue, en 2001, pour 9 % à la correction des inégalités de pouvoir d'achat des communes. Au total, l'effet péréquateur dominant en niveau des dotations compensatrices est lié principalement à leur volume. Elles contribuent, pour les deux tiers, à la péréquation mais consomment 80 % des financements. Les dotations péréquatrices sont péréquatrices d'abord grâce à leur barème. Elles contribuent, pour un tiers, à la péréquation en consommant 20 % des financements.

L'évaluation de la performance relative des dotations et des fonds est fournie par l'indice de progressivité qui mesure le pouvoir péréquateur intrinsèque de la structure du barème, indépendamment du volume du financement mis en répartition. Plus l'indice est proche de 1, plus la capacité potentielle de correction des inégalités

Graphique I
Taux de correction des inégalités de pouvoir d'achat des communes (optique forfaitaire)



Source : Gilbert et Guengant, 2004.

est élevée. En revanche, plus l'indice est proche de zéro, moins la formule de répartition possède un pouvoir de péréquation important. Un indice négatif témoigne d'un effet contre-péréquateur.

En moyenne sur la période 1994-2001, le fonds national de péréquation possède la performance égalisatrice intrinsèque la plus élevée (0,73), suivi de l'écêtement des fonds départementaux de péréquation (0,67), de la dotation de solidarité urbaine (0,64) et du reversement (0,49) et de la contribution au fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (0,45) (cf. tableau 6). Les scores diminuent pour la dotation de solidarité rurale (0,39), les compensations d'exonérations des taxes foncières (0,38) et d'habitation (0,39), la dotation intercommunale (0,37) et les dégrèvements de taxes foncières et d'habitation (0,38). L'indice de progressivité s'affaiblit encore pour la dotation forfaitaire (0,31) et surtout les versements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (0,17), la dotation de compensation de la taxe professionnelle (0,16) et la dotation de compensation de la part « salaires » (0,10). L'indice est négatif pour le contingent communal d'aide sociale (- 0,23) illustrant ainsi le caractère dégressif du transfert.

La dotation d'aménagement communale possède une performance péréquatrice globale de 0,42 en moyenne sur la période 1994-2001. Un examen plus détaillé permet d'identifier les formules de répartition les plus péréquatrices, dans l'ordre décroissant : la majoration (0,74) et la part principale (0,73) du fonds national de péréquation et la dotation de solidarité urbaine (0,64). Les composantes de la dotation de solidarité rurale possèdent une capacité égalisatrice intrinsèque plus faible. L'indice de progressivité atteint 0,46 pour la dotation superficière, 0,44 pour la dotation potentiel fiscal effort fiscal, 0,44 pour la dotation voirie, 0,42 pour la dotation bourg-centre mais seulement 0,24 pour la dotation élèves.

La décomposition entre effet volume et effet barème conduit ainsi à classer les transferts en deux catégories. Les transferts péréquateurs extensifs, dotés d'un barème de répartition relativement peu progressif, contribuent à la correction des inégalités de pouvoir d'achat par l'importance du financement consommé. Les transferts péréquateurs intensifs mobilisent, à l'inverse, moins de ressources mais exercent un impact redistributif significatif grâce à la forte progressivité de la clé de répartition utilisée. La dotation forfaitaire fournit l'exemple type du

Tableau 6
Performance péréquatrice intrinsèque des dotations et fonds

Progressivité du barème	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Compensations fiscales	0,18	0,21	0,22	0,21	0,23	0,23	0,20	0,16
Dégrèvements de taxes foncières et d'habitation					0,38	0,38	0,37	0,38
Dotation forfaitaire avant déduction CCAS	0,29	0,30	0,30	0,31	0,31	0,32	0,32	0,32
Contingent communal d'aide sociale	- 0,23	- 0,23	- 0,23	- 0,22	- 0,22	- 0,23	- 0,23	- 0,23
Sous-total : dotations compensatrices	0,21	0,22	0,22	0,22	0,24	0,24	0,24	0,23
Dotation aménagement	0,39	0,40	0,41	0,41	0,42	0,44	0,44	0,47
Dont :								
DSU	0,68	0,68	0,64	0,64	0,65	0,63	0,59	0,60
DSR	0,36	0,36	0,37	0,38	0,41	0,40	0,43	0,41
DI	0,32	0,35	0,35	0,36	0,37	0,39	0,36	0,44
Fonds de péréquation	0,48	0,50	0,51	0,51	0,52	0,53	0,54	0,53
Dont :								
FNP	0,71	0,71	0,72	0,73	0,75	0,75	0,74	0,73
FDPTP	0,42	0,43	0,43	0,44	0,44	0,46	0,46	0,45
Écêtement	0,67	0,67	0,67	0,66	0,67	0,67	0,67	0,67
Versements	0,14	0,15	0,15	0,16	0,18	0,18	0,20	0,19
FSRIF	0,45	0,48	0,47	0,47	0,48	0,47	0,48	0,47
Contribution	0,40	0,44	0,41	0,41	0,47	0,43	0,52	0,51
Versements	0,50	0,51	0,52	0,51	0,53	0,50	0,44	0,41
Sous-total : dotations péréquatrices	0,44	0,45	0,45	0,46	0,47	0,48	0,48	0,49
Total dotations et fonds	0,23	0,24	0,24	0,25	0,26	0,27	0,27	0,27

Source : Gilbert et Guengant, 2004.

transfert péréquateur extensif, à l'instar des dégrèvements de taxes foncières et d'habitation. Le fonds national de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et, dans une moindre mesure, la dotation intercommunale et la dotation de solidarité rurale offrent des exemples de transferts péréquateurs intensifs.

Des effets péréquateurs relativement hétérogènes selon les communes

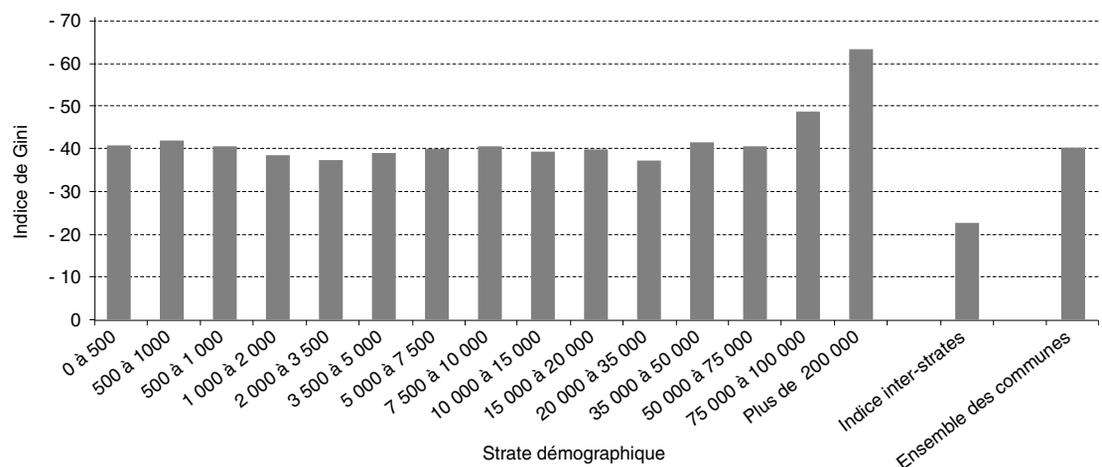
La correction de 40 % en 2001 des disparités intercommunales de pouvoir d'achat représente une « moyenne ». Or, rien n'indique *a priori* que chaque commune bénéficie dans la même proportion de la péréquation. Une analyse de la dispersion des résultats est donc nécessaire pour apprécier l'homogénéité, ou au contraire l'hétérogénéité, de la réduction des inégalités. Par référence à la distribution primaire des potentiels fiscaux réels, l'évaluation fondée sur la variation d'un indice synthétique d'inégalité permet seulement d'affiner par catégorie le diagnostic, en isolant la correction intra-catégorielle de la réduction inter-catégorielle des inégalités (cf. graphique II).

Ainsi en 2001, 70 % de la correction des disparités de pouvoir d'achat s'effectuent au sein des strates démographiques, donc entre communes dotées de population voisines, et seulement 30 % entre strates. L'impact de la péréquation épouse, pour l'essentiel, l'origine des inégalités de pouvoir d'achat, à 76 % interne aux strates et à 24 % entre strates. Le degré de convergence interne des potentiels financiers varie d'une caté-

gorie de communes à l'autre. Les taux de correction intra-strates les plus élevés atteignent - 64 % pour les villes de plus de 200 000 habitants et - 49 % pour les villes comprises entre 100 000 et 200 000 habitants. La réduction interne se situe au voisinage de - 40 % pour les autres strates, à l'exception de la strate 35 000 à 50 000 habitants avec un niveau d'étiage à - 37 %. En tendance, le degré de péréquation intra-strate apparaît toutefois très homogène, sauf pour les villes de plus de 100 000 habitants bénéficiant d'une convergence du pouvoir d'achat sensiblement plus élevée. L'ampleur de la correction est indépendante des inégalités primaires. Cependant, le taux le plus élevé de convergence interne concerne la strate démographique initialement la moins inégale (plus de 200 000 habitants).

La décomposition catégorielle illustre la relative hétérogénéité des résultats de la péréquation, du moins entre communes dotées de populations proches. Les dotations et les fonds ne réduisent pas dans la même proportion les disparités de pouvoir d'achat au sein des strates (cf. tableau 7). En revanche, la décomposition n'éclaire pas la différenciation des effets péréquateurs entre communes inégalement peuplées. Par construction, le diagnostic catégoriel ne permet pas, en effet, de rattacher à chaque strate démographique l'effet péréquateur inter-strates. Pour apprécier exactement le chemin parcouru par chaque commune sur la voie de l'égalité, l'évaluation doit être conduite par référence, non pas aux inégalités primaires, mais à un objectif d'égalité des pouvoirs d'achat. L'objet du diagnostic est de comparer

Graphique II
Taux de correction des inégalités de pouvoir d'achat des communes par strate démographique (2001)



Source : Gilbert et Guengant, 2004.

l'apport des dotations et des fonds à l'insuffisance ou, symétriquement, à l'écrêtement de ressources à l'excédent de potentiel fiscal réel à corriger pour égaliser les situations. Or, un tel diagnostic suppose un pouvoir d'achat de référence absent formellement de la conception française de la péréquation. En réalité, l'octroi des concours de l'État, en relevant le niveau des ressources des collectivités locales corrigées des charges, conduit implicitement à fixer le pouvoir d'achat de référence à la moyenne du potentiel financier secondaire après transferts, c'est-à-dire du potentiel fiscal primaire moyen (644 €) abondé des dotations moyennes par habitant (318 €), soit 962 € en 2001.

Une première source d'hétérogénéité des résultats individuels de la péréquation provient de la nature des effets redistributifs (cf. tableau 7). Les transferts produisent un effet péréquisiteur, c'est-à-dire favorisent la convergence des potentiels financiers vers le pouvoir d'achat moyen, pour 71 % des communes (soit 25 846) regroupant 72 % de la population de métropole (43,5 millions) en 2001. Un effet sur-péréquisiteur, donc une compensation excédentaire du déficit primaire de potentiel fiscal réel, apparaît pour 21 % des communes (soit 7 816) regroupant 19 % de la population. Enfin, pour 8 % des communes (soit 2 892) regroupant 8 % de la population, les dotations induisent un effet contre-péréquisiteur, c'est-à-dire augmentent l'excédent initial de potentiel fiscal réel.

La seconde source d'hétérogénéité, la plus importante, provient de l'inégale amplitude des effets péréquisiteurs (les effets sur-péréquisiteurs et contre-péréquisiteurs sont désormais exclus). En 2001, l'effet péréquisiteur moyen atteint 67 % – à ne pas confondre avec le taux de réduction, de - 40 % en 2001, mesuré par référence aux inégalités primaires (cf. tableau 8). Au regard des moyens financiers mobilisés, une répartition des concours nationaux et des fonds strictement en proportion inverse du pouvoir d'achat permettrait de corriger, potentiellement et uniformément pour toutes les communes, l'intégralité des inégalités par référence à la moyenne après péréquation. Les contraintes de partage, imposées notamment par l'origine compensatoire de la plupart des dotations, entraînent ainsi une déperdition d'environ un tiers de la capacité égalisatrice virtuelle des transferts. Une optimisation de la péréquation, sous contrainte des financements disponibles, impliquerait notamment d'éliminer les effets sur-péréquisiteurs et contre-péréquisiteurs.

En outre, les taux de correction des déficits ou des excédents de pouvoir d'achat, loin d'être uniformes, varient considérablement d'une commune à l'autre, de 0 à 100 %. La péréquation ne traite donc pas « également » les collectivités, comme le voudrait une politique strictement conforme au principe d'équité territoriale. En conséquence, le taux moyen masque l'hétérogénéité des effets péréquisiteurs individuels. Les corrections les plus faibles

Tableau 7
Distribution des effets redistributifs des communes par référence au pouvoir d'achat moyen après péréquation (2001)

Type d'effet	Taux de correction (%)	Nombre de communes	Proportion des communes (%)	Population	Proportion de la population (%)
Effet contre-péréquisiteur	Moins de 0	2 892	7,91	5 013 351	8,35
Effet péréquisiteur	0 à 10	176	0,48	182 804	0,30
	10 à 20	143	0,39	153 751	0,26
	20 à 30	417	1,14	437 654	0,73
	30 à 40	1 496	4,09	1 827 853	3,05
	40 à 50	3 105	8,49	3 564 557	5,94
	50 à 60	4 669	12,77	8 139 531	13,56
	60 à 70	5 175	14,16	11 225 118	18,70
	70 à 80	4 519	12,36	6 770 060	11,28
	80 à 90	3 534	9,67	7 593 548	12,65
	90 à 100	2 612	7,15	3 590 337	5,98
	Sous-total	25 846	70,71	43 485 213	72,45
Effet sur-péréquisiteur	100 à 200	5 947	16,27	8 573 118	14,28
	Plus de 200	1 869	5,11	2 950 130	4,92
	Sous-total	7 816	21,38	11 523 248	19,20

Source : Gilbert et Guengant, 2004.

concernent les communes dotées initialement d'un pouvoir d'achat supérieur à la norme. Elles traduisent la modestie relative des écarts, même si les prélèvements peuvent parfois atteindre des proportions importantes. Les communes concernées sont toutes de petite taille et caractérisées par la présence d'un ou de plusieurs établissements exceptionnels écartés au titre du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle. Pour les collectivités initialement en dessous du seuil,

le taux de compensation du déficit de potentiel fiscal réel se situe entre 50 et 80 % pour 56 % des communes. Toutefois, dans près de 20 % des cas, le taux est inférieur à 50 % et supérieur à 80 % pour 24 % (cf. graphique III).

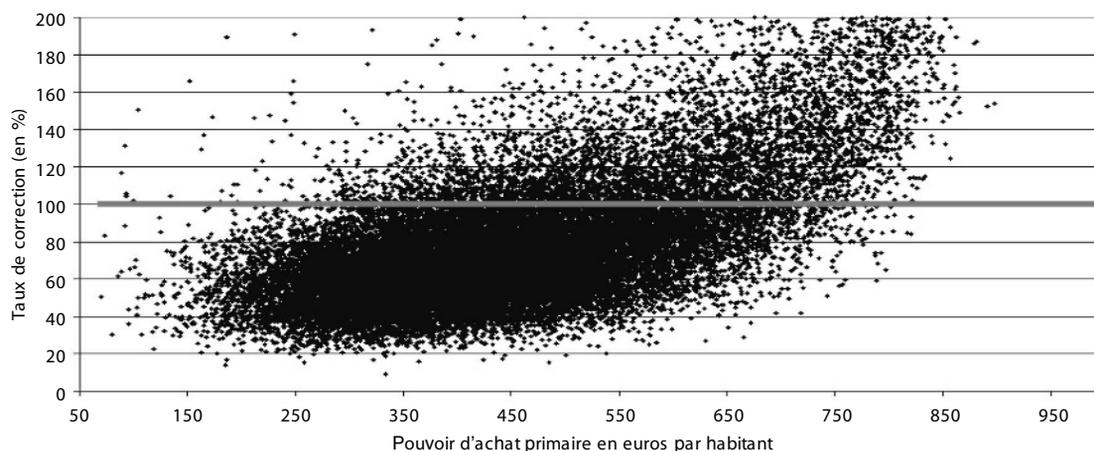
La dispersion des résultats individuels dépend à la fois de la population et du pouvoir d'achat initial. Par strate démographique, le taux moyen croît tout d'abord puis demeure ensuite stable pour décroître enfin avec la population. Les

Tableau 8
Distribution des effets péréquateurs des communes par strate démographique par référence au pouvoir d'achat moyen après péréquation (2001)

Strate démographique	Nombre de communes	Population	Taux moyen de correction (%)	Base 100 moyenne nationale	Coefficient de variation (%)	Base 100 moyenne nationale
0 à 500	16 622	3 581 109	63,97	96	27,46	111
500 à 1 000	3 689	2 631 105	74,21	111	23,84	96
1 000 à 2 000	2 638	3 683 750	70,13	105	24,30	98
2 000 à 3 500	1 245	3 263 587	67,56	101	27,88	112
3 500 à 5 000	484	2 019 863	66,26	99	28,07	113
5 000 à 7 500	361	2 198 930	68,41	102	27,26	110
7 500 à 10 000	196	1 680 525	68,59	102	26,89	108
10 000 à 15 000	167	2 008 805	70,41	105	26,80	108
15 000 à 20 000	107	1 862 821	70,21	105	23,80	96
20 000 à 35 000	168	4 399 234	66,69	100	23,58	95
35 000 à 50 000	66	2 767 871	62,63	94	26,54	107
50 000 à 75 000	51	2 988 225	61,78	92	22,67	91
75 000 à 100 000	17	1 440 151	63,72	95	26,20	106
100 000 à 200 000	24	3 381 934	57,50	86	12,27	49
Plus de 200 000	11	5 577 303	71,01	106	17,15	69
Ensemble des communes	25 846	43 485 213	66,95	100	24,82	100

Source : Gilbert et Guengant, 2004.

Graphique III
Taux individuel de correction des inégalités de pouvoir d'achat des communes (2001) : compensation du déficit de pouvoir d'achat par référence à la moyenne après péréquation



Source : Gilbert et Guengant, 2004.

communes de moins de 500 habitants bénéficient d'une compensation du déficit de pouvoir d'achat de 64 %. Le taux se stabilise au voisinage de 66 à 70 % pour les strates suivantes jusqu'à 35 000 habitants. La correction diminue ensuite progressivement à 62-64 % pour les villes comprises entre 35 000 et 100 000 habitants. La plus faible compensation s'observe pour la strate 100 000 à 200 000 habitants, avec un taux de 57 %, et cela assez systématiquement comme en témoigne la dispersion intra-strate particulièrement réduite. Les villes de plus de 200 000 habitants bénéficient d'un effet péréquateur de 71 %, mais seulement de 62 % en excluant Paris dont le statut de commune-département affecte le résultat de l'évaluation.

Par référence au pouvoir d'achat primaire, le taux de compensation du déficit croît tendanciellement avec la diminution de l'écart à corriger. Plus la commune est proche du seuil, donc déjà relativement bien dotée en moyens financiers, plus la quote-part compensée augmente. La distribution des effets péréquateurs illustre la répartition en partie « forfaitaire » des transferts, c'est-à-dire partiellement déconnectée des inégalités actuelles de ressources corrigées des charges. En conséquence, les apports supplémentaires de pouvoir d'achat bénéficient, en niveau, sinon autant du moins pour un montant relativement trop important aux communes relativement riches en comparaison des sommes reçues par les communes les plus pauvres et, en proportion du déficit résiduel à compenser, nettement plus aux premières qu'aux secondes. Pour les communes situées au-dessus de la norme de pouvoir d'achat, la distribution des écrètements présente un profil identique mais inversé. Le taux de réduction de l'excédent décroît avec l'augmentation de la richesse. Toutefois, à nouveau, les tendances des distributions masquent la forte dispersion des taux individuels. La répartition des dotations et des fonds n'avantage donc pas relativement les communes les plus pauvres mais, au contraire, les plus richement dotées initialement en potentiel fiscal réel.

L'hétérogénéité des taux de compensation des déficits ou d'écrètements des excédents de pouvoir d'achat résulte, dans des proportions variables, des modalités de répartition des dotations et des fonds. La dotation forfaitaire constitue la source principale de différenciation des effets péréquateurs à hauteur de 52 %. Arrivent ensuite les fonds de péréquation (15 %), les compensations fiscales (15 %), la dotation d'aménagement (13 %) et les dégrèvements de taxes foncières et d'habitation (5 %). L'origine des différences d'effets sur-péréquateurs est relativement proche, avec un impact dominant de la dotation forfaitaire (75 %) puis, nettement moins important, des compensations fiscales (10 %), des dégrèvements de taxes foncières et d'habitation (7 %), de la dotation d'aménagement (5 %) et des fonds de péréquation (3 %). La diversité des effets contre-péréquateurs provient de la dotation forfaitaire (62 %), des compensations fiscales (28 %) et, plus marginalement, des fonds de péréquation (4 %), des dégrèvements de taxes foncières et d'habitation (3 %) et de la dotation d'aménagement (8 %).

Au total, la dotation forfaitaire constitue la source principale de différenciation des effets redistributifs, tous types confondus (66 %). L'impact des compensations fiscales atteint 22 %. En revanche, le rôle des autres transferts demeure plus modeste, à hauteur de 4 % pour les dégrèvements de taxes foncières et d'habitation, les fonds de péréquation et la dotation d'aménagement. Logiquement, les dispositifs conçus spécifiquement pour réduire les inégalités de pouvoir d'achat traitent uniformément les communes, sous contrainte naturellement des inégalités à corriger, conformément au principe d'équité territoriale. À l'inverse, les dotations de compensation d'impôts supprimés (dotation forfaitaire) ou réduits (compensations des exonérations), à l'impact redistributif uniquement indirect, favorisent une forte différenciation des taux de correction des disparités primaires de pouvoir d'achat, pratiquement inévitable en raison précisément de leur origine compensatoire. □

Cette analyse s'appuie sur deux études menées par les auteurs à l'initiative du Commissariat général du Plan. Les auteurs remercient pour leurs contributions les membres du Comité de pilotage des études représentant, outre le Commissariat du Plan, les directions concernées du MINEFI, du ministère de l'Intérieur, de la décentralisation et des libertés locales, et la Délégation interministérielle à la Ville, Hubert Jayet et les participants au séminaire Fourgeaud du 14 mai 2003, ainsi que trois rapporteurs anonymes pour leurs remarques sur une précédente version de cet article.

BIBLIOGRAPHIE

- Aronsson T., Lundberg J. et Wikström M. (2000)**, « The Impact of Regional Public Expenditure on the Local Decision to Spend », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 30, n° 2, pp. 185-202.
- Borcherding T.E. et Deacon R.T. (1972)**, « The Demand for the Services of Non-Federal Governments », *American Economic Review*, vol. 62, n° 5, pp. 891-901.
- Barr J.L. et Davis O.A. (1966)**, « An Elementary Political and Economic Theory of Expenditures of State and Local Governments », *Southern Economic Journal*, vol. 33, pp. 149-165.
- Boadway R.W. et Flatters F.R. (1982)**, « Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results », *Canadian Journal of Economics*, vol. 15, n° 4, pp. 613-633.
- Buchanan J.M. (1950)**, « Federalism and Fiscal Equity », *American Economic Review*, vol. 40, n° 3, pp. 583-599.
- Carrez G. (2000)**, *Rapport au Comité des finances locales sur la péréquation financière des dotations de l'État aux collectivités locales*, Comité des finances locales, séance du 11 juillet 2000, *mimeo*, 21 pages plus annexes.
- Derycke P.H. et Gilbert G. (1988)**, *Économie publique locale*, Économica, Paris.
- Deutsch J. et Silber J. (1999)**, « Inequality Decomposition by Population Subgroups and the Analysis of Interdistributional Inequality », in *Handbook of Income Inequality Measurement*, J. Silber (ed.), Kluwer Academic Publishers, pp. 363-404.
- Fréville Y. (2003)**, « La taxe d'habitation est-elle encore un impôt local ? », *Les Rapports du Sénat*, n° 71, Commission des Finances, 19 novembre 2003.
- Gilbert G. (éd.) (1997)**, *La péréquation financière entre les collectivités locales*, PUF, collection GRALE, Paris.
- Gilbert G. (2000)**, « L'autonomie financière des communes locales est-elle en question ? », in *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, CDC (éd.), éditions de l'Aube, Paris, pp. 159-190.
- Gilbert G. et Guengant A. (2004)**, *Effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales*, Commissariat Général du Plan, Paris, 178 pages.
- Guengant A. (1983)**, *Équité territoriale et inégalités*, LITEC, Paris, collection du GRAL, n° 15, 224 pages.
- Guengant A. (1993)**, « Équité, efficacité et égalisation fiscale territoriale », *Revue économique*, vol. 44, n° 4, pp. 835-848.
- Kakwani N.C. (1977)**, « Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison », *Economic Journal*, vol. 87, n° 345, pp. 71-80.
- Le Grand J. (1975)**, « Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities », *Economic Journal*, vol. 85, n° 339, pp. 531-547.
- Leprince M. et Guengant A. (2002)**, « Interactions fiscales verticales et réaction des communes à la coopération intercommunale », *Revue économique*, vol. 53, n° 3, pp. 525-535.
- Pigou A.C. (1929)**, *A Study on Public Finance*, Mac Millan, London.
- Thurow L.C. (1970)**, « Aid to State and Local Governments », *National Tax Journal*, vol. 23, n° 1, pp. 23-35.
- Turnbull G.K. et Djoundourian S.S. (1993)**, « Overlapping Jurisdictions: Substitutes or Complements? », *Public Choice*, vol. 75, n° 3, pp. 231-245.
-