

Trois idées sur la péréquation, plus une

Victor Chomentowski

Directeur de VCA, chargé de cours de finances locales à Paris I

Juillet 2012

Le nombre, les fameuses 36 786 communes, les quatre mers, les six massifs montagneux, les plaines, bref la diversité qui façonne la France n'a pu qu'entraîner une grande variété des territoires, variété qui se répercute sur leurs ressources. Si on s'en tient aux seules communes de plus de 10.000 habitants, le rapport entre la commune qui dispose de la ressource par habitant la plus faible et celle qui est la plus élevée est de un à sept¹.

Tant qu'un grand nombre de compétences publiques (routes, collèges et lycées, aide sociale, urbanisme...) était géré par le pouvoir central, les différentiels de ressources locales importaient assez peu puisque les coûts en étaient supportés par l'État. Au fur et à mesure qu'avancait la décentralisation, avec en même temps la charge des compétences transférées, et que les chocs économiques fragilisaient certaines régions plutôt que d'autres, les enjeux financiers liés à la répartition et la redistribution des ressources selon les territoires sont devenus plus déterminants. Ainsi est né puis s'est développée le concept de péréquation.

Pourquoi la péréquation ? Parce que l'inégalité fiscale est inévitable

L'inégalité de ressources des collectivités locales est une situation que l'on rencontre dans tous les pays. En effet, le niveau des ressources est surtout déterminé par les activités économiques concentrées près des voies de communication ou des matières premières. Ceci explique les inégalités de ressources fiscales. Pour la France c'était hier le cas avec la taxe professionnelle (TP) et aujourd'hui avec les impôts qui la remplacent.

Au niveau national, l'État n'a pas à connaître ces disparités de ressources car il bénéficie d'impôts pour lesquels la localisation ne joue pas comme l'impôt sur le revenu ou la TVA. Fondée sur des indicateurs modernes, la fiscalité nationale est toujours de bon rendement alors que la fiscalité locale rencontre des limitations car elle s'appuie le plus souvent sur des assiettes fixes (l'immobilier surtout), au rendement faible.

Dans tous les pays, l'insuffisance de ressources fiscales localisées pose donc toujours un problème de répartition des ressources fiscales nationales que l'État résout la plupart du temps par un système de redistribution. Plusieurs solutions sont utilisées : il peut opter pour une répartition strictement égalitaire (chaque collectivité a la même somme quelle que soit sa taille), ou tenir compte uniquement des besoins locaux sur la base d'indicateurs de dépenses (dépenses scolaires ou nombre d'élèves, nombre de bénéficiaires de dispositifs sociaux, etc.), ou encore répartir en fonction de l'insuffisance relative des ressources des collectivités. Enfin, l'État peut aussi retenir un mixage des trois solutions.

¹ Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), Ratios des communes de plus de 10.000 habitants 2010.

Tous ces systèmes opèrent une « péréquation » qui consiste à égaliser ou à tendre vers l'égalité des situations. Cette péréquation est dite « verticale » car elle « descend » du budget de l'État vers les collectivités. Puisqu'il existe plusieurs solutions, égalité stricte, égalité de traitement des dépenses, ou recherche d'égalité des ressources, aucun système de péréquation n'a le monopole de la plus grande efficacité ni de la meilleure équité. Il est rare que l'objectif égalitaire recherché soit atteint dans sa totalité. Qu'en est-il en France ?

Corriger les inégalités ou égaliser ?

Dans le droit fil de la Constitution, le système français de redistribution vers les collectivités locales a historiquement été bâti d'une part par la recherche d'une correction des inégalités de ressources et, d'autre part, sur la garantie des situations antérieures (compensation d'impôts supprimés, niveau atteint par un autre mode de répartition).

La Constitution française propose en effet dans son article 72 de tendre vers une égalité de ressources pour les collectivités grâce à la péréquation. De façon quasi contradictoire, la même Constitution reconnaît aussi aux collectivités une autonomie inscrite dans leur « libre administration ». Cette autonomie ne peut pourtant mener qu'à des différences et des formes probables d'inégalités, par exemple de pression fiscale.

Il faut reconnaître que la pulsion égalitaire domine comme si la devise des frontons des édifices publics ne s'appliquait pas seulement aux personnes mais aussi aux institutions. On peut se demander alors de quelle égalité il s'agit : égalité de droits ou égalité de moyens nécessaires à satisfaire des besoins ? En tout état de cause s'agissant des collectivités, dans tous les pays on observe que les dépenses par habitant s'accroissent avec la taille des villes du fait de la multiplication des services gérés.

Pourtant, en France, les systèmes de répartition actuels ont tendance à nier ou minimiser cette observation et la recherche d'une évolution vers plus d'égalité stricte s'impose sans tenir compte suffisamment des effets de taille.

Actuellement, le contexte économique des collectivités locales connaît une évolution délicate.

D'abord, les moyens financiers qui ont permis d'avancer vers plus de péréquation se tarissent. La contraction inévitable des futures ressources publiques entraîne déjà le gel des transferts de l'État vers les collectivités locales et a poussé à substituer à la péréquation verticale un nouveau système de « péréquation horizontale », c'est-à-dire entre les collectivités.

Ensuite, les finances locales sont bouleversées par la suppression de la TP car les nouvelles recettes ne sont pas situées sur les mêmes territoires qu'auparavant. A travers ses avatars la TP était devenue un impôt qui taxaient surtout l'industrie et particulièrement l'industrie lourde et automobile, alors que les nouveaux impôts comme la Contribution des entreprises à la valeur ajoutée (CVAE) taxent surtout les services (banques, assurances, commerces). Ainsi, les collectivités qui étaient riches, car industrielles, peuvent devenir « pauvres » et inversement. Ces transformations vont affecter les intercommunalités qui s'étaient construites autour de la taxe professionnelle unique (TPU). Il s'agissait d'une mise en commun du produit de la TP sur l'ensemble du territoire, premier pas vers une péréquation territoriale et une solidarité communautaire.

Dans ce contexte, la péréquation est-elle encore un concept adapté ou est-elle périmée ? C'est pour répondre à cette interrogation que je propose trois idées :

- la redistribution des ressources nationales (péréquation verticale) qui allait de pair avec la décentralisation est arrivée à son terme ;
- la réforme de la TP a induit une déstabilisation des intercommunalités qui auraient pu être le lieu de prédilection de la péréquation ;
- le nouveau système de péréquation horizontale créé en 2012, le fonds de péréquation communal et intercommunal (FPIC) a fait éclater la logique communale. Il oblige à une réflexion territoriale et une solidarité où la péréquation financière est à revoir, car il ne faut sûrement pas gâcher des ressources publiques rares.

Quels ont été les effets de près de 50 ans de péréquation ?

En matière de péréquation, tout commence en 1967 grâce à l'opportunité qu'a représenté la création d'un fonds compensant la suppression d'un ancien impôt, la taxe locale, très concentrée dans les communes qui disposaient de commerces de centre-ville, les seuls qui existaient à l'époque. Pendant une vingtaine d'années, ce fonds devenu la Dotation globale de fonctionnement (DGF) a été alimenté par une fraction de la TVA collectée au niveau national. A partir de 1990, la référence à la TVA est abandonnée et la DGF devient une dotation budgétaire financée, comme le reste du budget, par les impôts nationaux et...il faut le dire, de l'emprunt.

S'accroissant très rapidement, d'abord comme la TVA et l'inflation (élevée à l'époque), puis en fonction du PIB, la DGF devient la principale dotation de l'État vers les collectivités et l'outil privilégié d'une péréquation verticale. Petit à petit, la DGF attise les convoitises et suscite les actions des lobbies de collectivités qui vont essayer d'introduire des critères de répartition de cette dotation qui leurs sont favorables. Rapidement, il apparaît nécessaire de retenir un critère objectif d'évaluation des ressources permettant des comparaisons pour des collectivités aux pressions fiscales très différentes. Cette diversité sera éliminée en ne reprenant pas le produit fiscal réel des collectivités calculé avec les taux qu'elles ont votés, mais le « potentiel fiscal », produit fiscal théorique obtenu en appliquant aux assiettes fiscales des quatre taxes locales les taux moyens nationaux². Ainsi, l'effet pression fiscale différenciée est-il éliminé puisque ce sont les mêmes taux qui sont utilisés pour l'ensemble des communes.

Au critère de ressources des collectivités, s'ajouteront, au fur et à mesure, des critères de besoins identifiés par les sources de coût (kilomètres de voirie, nombre d'enfants scolarisés) ou en corrélation avec des charges supportées pour des habitants modestes (logements sociaux). Mais le potentiel fiscal restera toujours dominant, et le sera même de plus en plus, dans la répartition verticale.

Curieusement, à moins que ce soit une (mauvaise) habitude française, le choix des indicateurs

² Rappelons que jusqu'en 2009 la fiscalité directe locale est composée de la taxe d'habitation (supportée par les occupants des logements) de la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (qui frappent les propriétaires fonciers) et la taxe professionnelle (supportée par tous les entreprises, artisans, profession libérales, etc.). Les communes votent chaque année des taux pour chacune des taxes qui vont de quelques pourcents jusqu'à des taux plafonds de l'ordre de 40%, voire plus de 100% pour la taxe foncière non bâtie.

(le potentiel fiscal, les revenus des habitants, ou les logements sociaux) ne s'est appuyé sur aucune recherche statistique préalable. Les choix sont essentiellement idéologiques et intuitifs, on se contente de supposer que tel ou tel indicateur est efficace. Pourtant, fruits des rapports de force des sous-groupes de collectivités, ils ne sont pas fondés statistiquement, sauf dans certains cas. Il n'y a pratiquement jamais de prévisions permettant d'évaluer les effets probables de la réforme à terme, ni d'ailleurs d'évaluation a posteriori de l'efficacité des critères.

La DGF a été réformée plusieurs fois et modifiée à la marge presque chaque année. Les systèmes de répartition n'ont qu'une durée brève : deux, cinq ou sept ans (réformes de 1967, 1977, 1979, 1981, 1985, 1991, 1994, 2004...). En 1990, la capacité de péréquation se bloque pour des raisons techniques et le législateur crée de nouvelles dotations avec l'objectif de péréquations renforcées : la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR). Bien que marginaux par rapport à la DGF, elles deviennent l'objet de l'attention des élus et responsables municipaux. Ceux-ci en arrivent à considérer que seules les nouvelles dotations opèrent de la péréquation car elles sont très dynamiques. Pourtant plusieurs études réalisées pour le Commissariat Général au Plan montrent que l'essentiel de la péréquation provient encore des effets cumulés des législations antérieures qui se sont cristallisées dans la principale dotation de la DGF : la « dotation forfaitaire ».

Si la plupart du temps, la péréquation avance, avec une répartition plus équitable, parfois elle recule. Ainsi, la réforme de 2004 limite à tort la dynamique de la dotation forfaitaire dont une partie, « la dotation de garantie » devait assurer aux communes qu'elles continueront à percevoir des montants proches des niveaux précédents. Mais, afin de laisser un espace de croissance aux autres dotations, la loi a prévu que la dotation de garantie évoluerait moins vite que les autres. En fait, la dotation forfaitaire est assez vite gelée (2007) puis décroît (2009) pour de nombreuses communes. Le législateur, n'a pas compris, ou pas voulu voir, que les communes qui percevaient beaucoup de « forfaitaire » étaient de deux types : certes, les anciennes communes « riches » par la taxe locale d'avant 1967, mais surtout les anciennes communes « pauvres », bénéficiaires du formidable mouvement de péréquation de la DGF jusqu'en 1994. Résultat : les chercheurs ont pu observer un effet contre-péréquateur de la réforme, les anciennes communes pauvres voyant leurs dotations stagner ou décroître.

Malgré tout, globalement, la péréquation a fonctionné depuis 1967. Elle a permis de réduire le rapport des dotations par habitant entre les petites communes et les grandes villes. Il n'est plus que de 1 à 2,5 contre de 1 à 4 à l'origine. En revanche, elle n'a pas comblé les écarts à l'intérieur du groupe des petites communes ou du groupe des villes. Les communes étant classées par taille dans des strates (0 à 499 habitants, 500 à 999 habitants, etc...), on constate que les écarts à l'intérieur des strates sont importantes : ils se situent dans un rapport de 1 à 100 pour les plus petites communes et de seulement 1 à 1,4 (non compris Paris) pour les grandes. Bref, on a tendance à oublier qu'un certain nombre de petites communes sont un peu ou très riches, sans que cela ne leur donne un pouvoir d'achat énorme : une grande richesse par habitant multipliée par une population réduite donne un quantum d'action très faible, surtout en investissement.

Pour les villes, le resserrement des écarts de ressources est patent. Les villes les plus défavorisées ont rattrapé et parfois dépassé leur retard grâce à la DSU. Les villes qui n'entrent pas dans les systèmes aidés (cas de nombreuses villes moyennes) sont en revanche peu à peu distancées : dans le système de répartition, qui n'avance pas recule, surtout si cela a lieu plusieurs années de suite.

Le législateur poursuit des objectifs louables mais, soumis à des demandes politiques fortes, il a tendance à oublier les contraintes statistiques des répartitions :

- la masse globale des fonds de péréquation ne peut pas corriger plus que ce qu'elle représente en proportion dans les ressources des collectivités. La DGF qui ne représente que 25% de la fiscalité locale, ne pourra corriger qu'à hauteur d'un quart les disparités fiscales ;
- les distributions statistiques de grandeurs financières ou fiscales sont toujours très asymétriques³; on sait par exemple, que l'on compte toujours plus de bas revenus que de hauts revenus ;
- plus le nombre de collectivités est grand, plus grande est la disparité et les écarts : il y a plus de disparités entre les 36.000 communes qu'entre les 2.500 groupements communaux, et davantage de disparités entre ces groupements qu'entre les 26 régions. Le corollaire est qu'il est plus facile de réussir la péréquation entre régions qu'entre communes.

De ces trois constats, découlent trois perspectives particulières :

- avec les moyens dont dispose l'État, les masses des transferts « verticaux » actuels sont arrivées quasiment à leur limite ; autrement dit, l'État consacrera moins d'argent dans l'avenir à la péréquation ;
- les distributions asymétriques rendent très difficiles les péréquations horizontales régionales car le nombre de communes assez riches pour qu'on opère un prélèvement est faible et très souvent de petite taille. Seul le Fonds de Solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF) est assuré de fonctionner car il repose sur quelques très gros contributeurs (Paris notamment, mais pas seulement) dont le prélèvement par habitant n'est pas forcément élevé (quelques dizaines d'euros) mais dont la population est importante ce qui permet d'alimenter en 2012 un fonds de 210M€
- c'est au niveau interrégional qu'il serait souhaitable de développer le plus la péréquation, ce qu'avait prévu la loi Pasqua de 1995 et qui correspond aussi au système qui existe en Allemagne entre les Lander. Il reviendrait ensuite aux régions d'opérer une péréquation entre les collectivités qui les constituent.

L'intercommunalité préfère la péréquation par la dépense

Les EPCI étaient et sont encore destinés à devenir les centres de décision des futures péréquations territoriales. La recherche d'une forte équité territoriale de proximité, surtout dans les agglomérations qui portent l'héritage des méfaits du zoning en matière d'urbanisme, devrait être une priorité. Il s'agit d'ailleurs plus de l'exercice d'une véritable solidarité que d'une péréquation.

Pour le moment, les diverses communautés, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, n'ont que rarement opéré des péréquations fortes. Pourtant, une plus grande équité est absolument nécessaire dans les agglomérations où les

³ Une distribution statistique de revenus (nombre de foyers ayant un revenu donné) par exemple est symétrique lorsqu'il y a autant de petits revenus par foyer que de grands revenus, réparties autour du revenu moyen qui forme l'axe de symétrie. Elle est asymétrique dans le cas inverse.

disparités d'une commune à l'autre ou d'un trottoir à l'autre sont souvent criantes et sources d'incompréhension.

La taxe professionnelle étant l'impôt le plus discriminant entre les communes⁴, on a cru qu'en la mettant en commun avec la TPU la richesse allait se répartir naturellement. Or, la loi a prévu que les communes qui étaient dessaisies de leur taxe professionnelle recevraient une compensation (dite attribution de compensation, ou AC). Seul l'excédent, après avoir satisfait les besoins propres de la communauté et le remboursement des compensations, pouvait être réparti par le biais d'une Dotation de solidarité communautaire (DSC) à l'objectif péréquateur. Le pari était que l'augmentation de la TP serait suffisante pour alimenter une DSC conséquente. Mais cela n'a pas été le cas : le ralentissement de la croissance puis la suppression de la TP ont remis en cause ce schéma. Actuellement, les anciennes communes riches continuent de l'être puisqu'elles perçoivent des compensations. Quant aux autres, elles reçoivent un peu de DSC. La péréquation n'a pas joué, ou pas encore.

L'analyse des dotations de solidarité communautaire a montré une faible pulsion vers la péréquation. Dans la plupart des agglomérations, les ressources des collectivités sont concentrées sur la ville centre et deux ou trois autres communes. C'est le résultat de l'effet de taille (la ville centre) et de la concentration de la taxe professionnelle. La plupart du temps, le coût d'une égalisation des ressources serait prohibitif. De toute façon, elle n'est généralement pas possible car le montant de la DSC est insuffisant. Elle n'est pas souhaitable, car elle entraînerait un saupoudrage des ressources communautaires inefficace pour les investissements d'un point de vue économique.

Les ressources chahutées par la suppression de la TP n'ont pas favorisé le développement des dotations de solidarité communautaire, au contraire : l'actualité est la révision à la baisse des pactes financiers entre EPCI et communes membres. Ceci résulte du mécanisme de garantie des recettes fiscales instaurée par la loi : le passage de la TP aux nouvelles recettes fiscales, si elles ne sont pas suffisantes est contrebalancé par une garantie versée par l'État⁵. Cette garantie ne sera pas indexée et elle risque même de baisser à l'avenir. Dans nombre d'EPCI, surtout industriels, la garantie représente de 30 à 50% de leurs anciennes ressources.

Dans ces conditions, ces EPCI sont enclins à une très grande prudence quant à une répartition monétaire de leurs ressources. Finalement, dans l'immense majorité des cas, les EPCI préfèrent opérer une « péréquation par la dépense ». Au lieu de répartir des ressources dont l'utilisation ne sera peut être pas utile au développement de l'agglomération, il s'agit de faire bénéficier chaque commune membre d'investissements et de services communautaires financés directement par l'EPCI. La péréquation par la dépense (ou en nature) a un pouvoir considérable. Ainsi, on peut considérer aujourd'hui que la dépense des communautés d'agglomération a, en moyenne, un effet presque aussi important que l'ensemble des transferts de l'État par habitant : de l'ordre de 200 € par habitant et par an. De plus, elle exprime mieux une solidarité entre toutes les collectivités car la dépense s'inscrit dans une planification cohérente.

⁴ Avoir de la TP rendait « riche », tandis que les communes qui n'en avaient pas étaient « pauvres ».

⁵ Garantie financée principalement par les collectivités « gagnantes » dans la réforme et pour une part moindre par l'Etat lui-même.

Le FPIC : pour quelques euros de plus

La loi de finances pour 2011 a posé les premières pierres d'un nouveau système péréquateur avec la création du Fonds national de péréquation des recettes intercommunales et communales (FPIC). Pour 2012, première année de fonctionnement, il est alimenté par un prélèvement sur les recettes des communes et des communautés dont le potentiel financier « élargi » par habitant est supérieur à 90% du potentiel moyen. Le potentiel est élargi en ce sens qu'il intègre diverses recettes non fiscales comme le prélèvement sur le produit des jeux ou les eaux minérales mais aussi plusieurs compensations de garantie issues de la réforme de la taxe professionnelle. Les ressources du fonds sont redistribuées selon un indice composite tenant compte du potentiel financier élargi, du revenu des habitants et de leur effort fiscal. Contrairement aux communes isolées qui sont mises directement à contribution, dans le cas des EPCI ce sont les communautés auxquelles appartiennent les communes qui sont prélevées ou reçoivent. Les communautés doivent répartir les sommes prélevées ou reçues entre les communes membres selon plusieurs solutions prévues par la loi : au prorata du potentiel financier « agrégé » (potentiel des communes + potentiel de l'EPCI), éventuellement en fonction du degré d'intégration communautaire, ou encore par délibération prise à l'unanimité.

Certaines communes voient leurs contributions allégées ou supprimées ; c'est le cas des communes recevant de la DSU dite « cible »⁶. La complexité du système entraîne des situations paradoxales et certaines communes qui se croyaient à l'abri d'un prélèvement car leur potentiel financier était faible, ont eu la surprise d'être prélevée dans le cadre de la répartition à l'intérieur de leur communauté. Le niveau des prélèvements et la difficulté de répartir la charge dans les intercommunalités ont jeté le trouble à l'intérieur des communautés. Or, en 2012, seul 150M€ ont été prélevés, somme qui doit être multipliée par 5 en 6 ans. Certains demandent déjà à ralentir voire à bloquer l'évolution pressentie.

Les résultats de la première péréquation opérée par le FPIC en 2012 viennent d'être fournis lors du Comité des finances locales du 15 mai 2012. Pour la plupart des collectivités l'effet redistributif est faible (quelques euros par habitants) mais aux extrémités du spectre statistique les effets peuvent être violents en prélèvement et confortables en distribution. Bref, en termes de répercussions, le système est très concentré aux deux extrémités : peu de donateurs mais pour des montants déjà significatifs et quelques collectivités très bénéficiaires. Et pour de nombreux autres, on assiste à un saupoudrage de ressources. Il s'agit peut être d'un passage obligé, destiné à satisfaire le plus grand nombre, comme si le nombre de bénéficiaires, surtout ruraux, était la garantie de l'efficacité de la répartition. Le résultat est proche de celui de la Dotation nationale de péréquation (DNP) qui derrière son nom ambitieux répartit seulement 755M€ à plus de 20.000 communes, avec des dotations d'une dizaine d'euros par habitant...

⁶ Dans le cadre de la répartition de la DSU, les communes de plus de 10.000 habitants sont classées selon un indice composite et les 250 premières (celles qu'il faut le plus aider et sont donc la « cible ») reçoivent une dotation supplémentaire.

Peu d'efficacité, mais de nombreux bénéficiaires, le résultat politique est atteint.

Plus une idée : la question territoriale

Le FPIC est en train d'obtenir un effet inattendu par rapport aux objectifs affichés : par le biais du critère du potentiel agrégé et du rôle de l'EPCI en termes de répartition des prélèvements et de la répartition, il déplace la problématique péréquatrice du niveau de la commune vers le niveau des communautés. Or, pour des agglomérations recouvrant des bassins de vie et d'emploi, la question de l'égalité monétaire par habitant des communes qui la compose est finalement moins importante que la notion de l'égalité territoriale. Que recouvre une telle notion ? Surement pas seulement un niveau de ressource au moment où la demande sociale exprime plutôt le désir d'une égalité d'accès aux services, services publics (la Poste) et d'autres mixtes publics-privés (la santé). La question est moins de savoir qui paie ou qui reçoit le financement que de l'existence du service, de son accès et de sa qualité.

En obligeant les communautés à répartir des dotations ou des prélèvements, le FPIC opère un premier pas vers la territorialisation des transferts, c'est-à-dire la mise en commun de l'ensemble des dotations (DGF, DSU, etc.) reçues par les communes membres pour une meilleure répartition interne à la communauté. Mais ce sera un processus qui sera long à mettre en œuvre car la péréquation par la dépense restera longtemps le mode opératoire préféré des EPCI : au-delà des raisons techniques déjà évoquées (difficultés de dégager une DSC significative, faible efficacité de cette même DSC), la péréquation par la dépense donne aussi aux responsables communautaires un pouvoir de choix et d'arbitrage non négligeable, et donc du pouvoir tout court.

Quatre problèmes différents sont en train d'émerger.

Le premier est celui de la segmentation des territoires entre ceux qui participent à la création de richesses, à l'accroissement du PIB territorial, et ceux qui au contraire choisissent de capter les richesses des autres. Les territoires se placent dans le registre de « l'économie productive » ou bien dans celui de « l'économie résidentielle », vivant alors des dépenses des touristes, des retraités, des transferts sociaux et de la péréquation nationale en provenance des zones dites riches, qui sont en fait des zones productives.

Le second problème est celui d'une équité de ressources et de niveau de service à l'intérieur des agglomérations, c'est-à-dire, dans le langage ancien, d'une péréquation des ressources fiscales et une péréquation par la dépense, ce qui pose la question des stratégies d'organisation et de schémas de service. On ne mettra pas un opéra ni un grand stade dans chaque commune. Complémentarité et solidarité seront les clés de l'équité en termes de services et il faudra organiser l'utilisation des équipements de proximité, prévoir des réseaux de transports innervant l'agglomération, rationaliser enfin l'habitat, c'est-à-dire le logement. Faudra-t-il de nouveaux outils et une nouvelle législation pour atteindre ces objectifs, ou les élus et responsables trouveront-ils seuls les solutions adaptées à chaque situation ?

Le troisième problème est celui de la péréquation entre territoires, ce qu'est en train d'organiser le FPIC de façon indirecte. Mais jusqu'où ira-t-il ? le seul critère de ressource retenu, le potentiel agrégé, est grossier. Il attise les rivalités entre le monde urbain et le monde rural, entre les régions en développement et celles en déshérence, favorise les territoires résidentiels au détriment des territoires productifs.

Le quatrième problème consiste à revenir sur l'atomisation des dotations qui a privilégié le monde communal sans aucune recherche d'efficacité économique des transferts. Le saupoudrage des dotations ne s'est pas préoccupé de l'absence d'économies d'échelle ou d'une affectation optimale (ou rationnelle) des ressources publiques. Ne serait-il pas temps d'inverser le mouvement au moment où les finances publiques sont de plus en plus contraintes ?

La péréquation monétaire a déjà largement tendu vers l'égalisation des ressources des collectivités locales. Il reste à donner aux collectivités les moyens de résoudre d'autres inégalités, par exemple en matière de logement, de transport, ou de culture. La région Ile-de-France a imaginé un indice de développement humain (IDH), tout comme l'ONU, pour moduler et pondérer les subventions qu'elle verse aux communes franciliennes en fonction de leur situation en termes de santé, d'éducation, et de revenu.

Pas de doute, la péréquation de demain va inévitablement migrer d'une réalité qui est essentiellement celle du saupoudrage financier entre les communes vers une logique qui sera celle d'assurer une équité en termes de service public territorial.