

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

1 7 <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen, en commission d'évaluation des politiques publiques, du rapport d'information relatif à l'enjeu migratoire au sein de l'aide publique au développement française et européenne de M. Corentin LE FUR, rapporteur spécial de la mission *Aide publique au développement*.... 2
- Examen, en commission d'évaluation des politiques publiques, du rapport d'information relatif aux fractures territoriales et à la péréquation de Mme Marina FERRARI et M. Emmanuel MANDON, rapporteurs spéciaux de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ..... 8
- Présence en réunion ..... 14

Mercredi

28 mai 2025

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 119

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Présidence de

**M. Éric Coquerel,**  
*Président*



*La commission, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, examine le rapport d'information relatif à l'enjeu migratoire au sein de l'aide publique au développement française et européenne de M. Corentin Le Fur, rapporteur spécial de la mission Aide publique au développement*

**M. le président Éric Coquerel.** Chers collègues, nous entamons cet après-midi l'examen en commission d'évaluation des politiques publiques des rapports d'évaluation présentés par les rapporteurs spéciaux, qui sera échelonné jusqu'au début du mois de juillet selon l'état d'avancement des travaux des rapporteurs spéciaux. Nous débutons aujourd'hui avec le thème retenu par le rapporteur spécial de la mission *Aide publique au développement*.

**M. Corentin Le Fur, rapporteur spécial de la mission *Aide publique au développement*.** En préambule de ce rapport, je tiens à rappeler mon attachement à l'aide publique au développement (APD), instrument fondamental de la solidarité internationale, qui sert également l'intérêt de notre pays et contribue à l'influence française. Je suis donc convaincu qu'il faut préserver ses crédits, très durement attaqués lors des deux derniers budgets, dans un contexte de recul préoccupant de l'aide humanitaire à l'échelle internationale. Cela n'empêche pas de travailler en vue d'une plus grande efficacité de l'aide publique française, qui n'est pas exempte de reproches. Le contexte budgétaire difficile nous impose justement de conduire cette réflexion.

Ce rapport d'évaluation porte sur la prise en compte des enjeux migratoires au sein de l'aide publique au développement française et européenne. Et à ce titre, je remercie les personnes qui ont contribué à cette réflexion, aussi bien à Paris qu'en Guinée et en Côte d'Ivoire, où j'ai eu la chance de pouvoir aborder ces sujets sur le terrain.

Les enjeux migratoires et d'aide au développement se chevauchent à plusieurs niveaux.

Le premier point de connexion est issu de la doctrine traditionnelle qui confère au développement une vertu intrinsèque : fixer les populations dans leur pays d'origine grâce à l'amélioration des conditions de vie. Quand on vit dans un pays où l'on mange assez à faim, où l'on peut aller à l'école, où l'on a la chance de se faire soigner, d'accéder à l'emploi et à des perspectives, l'envie de le quitter est évidemment moindre. Le développement réduit nécessairement les souhaits d'émigration. Il s'agit là d'une raison supplémentaire pour s'opposer aux baisses brutales de budget telles que nous les avons connues en 2024 et 2025.

Ceci étant dit, la réalité est parfois plus complexe, et les écarts entre les pays développés et de nombreux pays en développement, notamment africains, tardent à se résorber malgré des centaines de milliards d'euros de projets qui y sont déployés depuis des décennies. De ce point de vue, il ne faut pas trop en demander à l'aide publique au développement telle que nous la concevons encore aujourd'hui. De nombreuses études démontrent même que ce ne sont pas les personnes les moins favorisées qui prennent la route de l'exil, compte tenu des fonds qu'il est nécessaire de rassembler pour entreprendre une telle migration.

Le deuxième point de connexion entre développement et émigration est lié au transfert de fonds vers les communautés d'origine effectués par les personnes qui ont émigré. En 2024, les envois de fonds des migrants vers les pays en développement ont atteint 600 milliards d'euros dans le monde. Ils dépassent le montant cumulé des investissements directs étrangers et de l'APD.

La troisième question est celle du conditionnement des versements de l'aide internationale à une bonne coopération en matière migratoire. Cette sorte de mise en balance de l'APD est très fortement décriée par les organisations de la société civile. Pourtant, en France, elle n'a jamais fait partie des orientations du ministère en charge de l'aide au développement. De fait, je ne dispose d'aucun exemple de mise en œuvre d'une telle conditionnalité. En 2020, les crédits du plan de développement France-Comores continuaient d'être décaissés alors que les Comores n'acceptaient plus leurs ressortissants. La conditionnalité répond toutefois à une certaine logique et je suis convaincu qu'elle pourrait davantage être mise en œuvre.

On peut par exemple penser au Maroc, qui a reçu depuis 2017 près de 3,5 milliards d'euros d'aides françaises. Or, en 2024, seuls 34 % des laissez-passer consulaires avaient été approuvés dans les délais par le Maroc. Je suis convaincu que sur ce sujet, nous pouvons être plus habiles. Je cite également dans mon rapport l'exemple de la Guinée, où un partenariat gagnant-gagnant pourrait à mon sens être mis en place à l'issue du scrutin présidentiel à venir. Avec la Guinée, nous avons deux enjeux en matière migratoire qui pourraient faire l'objet d'un dialogue fructueux : la fiabilisation de l'état civil, essentielle au développement du pays, et la délivrance des laissez-passer consulaires.

Le quatrième point de connexion entre APD et problématiques migratoires est celui qui tend à prendre une place de plus en plus importante : le fléchage des crédits de l'APD vers des projets labellisés « migrations ». La France a par exemple obtenu que 10 % des crédits de l'instrument de voisinage, de Coopération au Développement et de Coopération Internationale (NDICI) de l'Union européenne soient consacrés « *à la gestion et la gouvernance des migrations ainsi qu'aux causes profondes de la migration irrégulière* ». Sur les 80 milliards d'euros prévus pour la programmation 2021-2027, 8 milliards seront donc consacrés à cette thématique. Par ailleurs, la politique française d'aide au développement est depuis le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) de 2023 structurée en dix objectifs, dont le dixième vise à « *aider nos partenaires à lutter contre l'immigration irrégulière* ».

Cet objectif n'est cependant pas clair et il est parfois difficile de savoir de quelle immigration il s'agit. Par ailleurs, il faut rappeler que la politique d'aide au développement telle qu'elle est encadrée par le comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ne comporte presque aucune possibilité de déclarer en APD des dépenses liées au contrôle des migrations, y compris lorsque ces dépenses sont effectuées dans les pays en développement. Alors que les gouvernements français et européens plaident pour une diplomatie migratoire plus efficace, le passage par les règles de l'APD, qui exclut justement le financement d'actions sécuritaires ou de contrôle des flux, surprend.

Je rappelle que 100 % des crédits du fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, doté de 5 milliards d'euros et mis en œuvre par l'Union européenne à la suite de la crise migratoire de 2015, ont été déclarés conformes aux règles de l'OCDE régissant l'APD. De même, 90 % des crédits de l'instrument de voisinage européen doivent également être compatibles avec l'APD. On aboutit donc à la situation paradoxale suivante : la lutte contre l'immigration irrégulière est mise en œuvre par des crédits qui ne peuvent pas financer la lutte contre l'immigration irrégulière.

Ces outils utilisent donc la notion de « lutte contre les causes profondes des migrations ». Quelles sont les causes profondes des migrations ? Il s'agit évidemment de la

pauvreté et du sous-développement. Il existe par exemple des projets estampillés « migration », et qui recouvrent la promotion de l'*agro-business* et le renforcement du lien social au Sahel ou l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages très pauvres dans la région de Matam au Sénégal. Même si les liens ne sont pas toujours aussi indirects, il est finalement impossible d'évaluer les effets du fléchage de l'APD vers la thématique migratoire. Sur la période 2016-2027, près de 13 milliards d'euros ont pourtant été dépensés sur cette thématique, rien qu'au niveau européen.

Simultanément, j'ai constaté que le ministère de l'intérieur ne dispose d'aucun budget propre pour mettre en œuvre la politique internationale de la France en matière de sécurité intérieure. La direction de la coopération internationale de sécurité (DCIS) dépend ainsi de programmes européens qui ne répondent pas forcément aux priorités françaises et elle ne reçoit que 1,5 million d'euros de son ministère de tutelle. Malgré ces faibles moyens, les agents de la DCIS travaillent au sein des aéroports des pays de départ et ont permis de procéder à environ 10 000 refus d'embarquement l'an passé. Dans le contexte sécuritaire et migratoire que nous connaissons, il est urgent que la DCIS dispose d'un budget dédié pour conduire ses actions de coopération opérationnelle, technique et institutionnelle.

L'une des principales recommandations de mon rapport consiste donc à supprimer les projets à thématique migratoire de l'aide publique au développement. Si l'on considère le chiffre de 130 millions d'euros dédiés chaque année à ces enjeux, ces crédits pourraient être ventilés pour 80 millions vers un accroissement du budget dédié à l'aide humanitaire et d'urgence. Il serait également possible de procéder à la création d'un fonds de coopération technique au sein du ministère de l'intérieur doté de 50 millions d'euros dès le projet de loi de finances (PLF) pour 2026, afin de mettre en place une action résolue sur la dimension extérieure des migrations, avec un soutien affirmé à la question de l'état civil. Ces crédits doivent aussi permettre de soutenir l'Office de lutte contre le trafic illicite de migrants, qui effectue un travail remarquable.

Au niveau européen, une réflexion devrait être lancée afin d'analyser la plus-value communautaire sur ces enjeux. De manière générale, je suis particulièrement sceptique sur la valeur ajoutée apportée par les institutions de l'Union européenne (UE) en matière d'APD. L'UE semble fonctionner comme un bailleur multilatéral supplémentaire, et je suis d'autant plus sceptique lorsque l'APD européenne porte sur ces questions migratoires.

J'en viens pour finir à la question des transferts de fonds. Parce qu'ils relèvent de la sphère privée, ils font l'objet d'un relatif désintérêt de la part des pouvoirs publics des pays d'origine de ces transferts. À mon sens, il est pourtant évident que ces ressources ont une origine publique au sens large. La capacité des diasporas à transférer des fonds vers leur famille ou leur communauté est en effet en grande partie liée à l'environnement socio-économique du pays d'accueil, lequel est fortement déterminé par le niveau et la nature de la dépense publique et par la capacité à lever l'impôt et à générer un civisme fiscal. Au-delà même des prestations sociales ou des dépenses d'accueil et d'intégration des immigrés, les États développés mettent en place des politiques massives de soutien au secteur privé afin de réduire le chômage et de soutenir les revenus du travail.

Le Covid en a fourni un exemple criant.. L'action publique de la France pendant la crise sanitaire a permis de préserver les transferts de fonds. Durant cette période, les envois de fonds n'ont diminué que de 1,6 %, grâce aux appuis budgétaires mis en place au profit des entreprises, alors qu'une chute de 20 % était anticipée par la Banque mondiale.

Par ailleurs, toutes les études montrent que ces transferts concourent très directement à la réduction de l'extrême pauvreté. Ces transferts opérés depuis la France sont particulièrement mal connus et ne comportent pas les transferts informels. Ce chiffreage pourrait donc être doublé, mais officiellement, 13 à 14 milliards d'euros ont été transférés de France vers des pays éligibles à l'APD en 2023.

Au lieu de décompter en APD les frais d'accueil des réfugiés, voire les bourses de l'enseignement supérieur, qui sont des crédits versés sur le territoire national, je recommande que ces flux financiers fassent l'objet d'une analyse précise et d'une valorisation, même partielle, au titre de l'aide publique au développement, ou au moins d'une nouvelle métrique à mettre en place au sein de l'OCDE. Il ne s'agit pas de se substituer des crédits actuellement dépensés en PAD au profit de la valorisation de ces transferts, mais de mieux les connaître et de les considérer comme un des principaux moteurs de la solidarité internationale. Compte tenu des sommes en jeu, la contribution française à la réduction de la pauvreté par le biais des transferts de fonds est réelle.

Pour résumer, j'ai voulu, à travers ce rapport, effectuer un travail de mise en cohérence. Il revient au ministère des affaires étrangères de s'occuper de l'APD et des enjeux humanitaires, et au ministère de l'intérieur de traiter la lutte contre l'immigration irrégulière, y compris dans sa dimension internationale. Je plaide donc pour la suppression des objectifs qui visent de près ou de loin à contribuer à la lutte contre l'immigration irrégulière ou de contrôle de frontières de notre aide au développement. Ces fonds doivent être confiés au ministère de l'intérieur, en établissant un chef de file clair sur la dimension extérieure des migrations. En contrepartie, il faut accroître nos crédits d'aide humanitaire et d'urgence et rétablir la provision pour crises majeures.

Par ailleurs, je ne vois pas pourquoi des crédits d'accueil des réfugiés ou de bourses d'études qui sont versés sur le territoire national sont comptabilisés en APD, quand, dans le même temps, les 14 milliards d'euros de fonds transférés depuis la France pour des dépenses de réduction de la pauvreté dans les pays en développement échapperaient complètement à cette logique. On joue beaucoup parfois sur la confusion entre les enjeux migratoires dans le monde, qui recouvrent en réalité une grande part d'aide humanitaire, et l'aide au développement traditionnel. Les enjeux migratoires doivent être appréhendés avec plus de moyens et par des outils ne relevant pas de l'APD.

**M. le président Éric Coquerel.** Je partage l'idée de séparer de l'aide au développement les frais relatifs à l'accueil des personnes réfugiées ou demandant l'asile, soit une exigence portée aujourd'hui par de nombreuses structures. D'abord, ces frais ne bénéficient pas directement aux pays les plus fragiles. Ensuite, il s'agit d'un des devoirs des États au nom du droit international, en tout cas pour ce qui concerne les réfugiés. Enfin, la migration rapporte aussi aux pays qui accueillent. Dès lors, considérer que l'APD est uniquement une aide brute aux pays en voie de développement me semble problématique.

En revanche, je suis plus critique quant à l'idée de davantage mobiliser les fonds de la diaspora vers des projets de développement. Je comprends bien le principe, dans la mesure où ces fonds sont extrêmement importants, même si j'ignore comment pourrait se dérouler concrètement cette « privatisation » de la solidarité. Mais je redoute surtout que cette possibilité ne devienne une forme de dispositif de substitution, qui acte en réalité la baisse de l'aide accordée par les États.

**M. Corentin Le Fur, rapporteur spécial.** Je tiens à vous rassurer. L'objectif consiste à mieux comptabiliser l'aide publique au développement. Compte tenu de leur volume, les transferts de la diaspora participent directement au développement. De plus, ces ressources ne sont pas dépensées dans les pays d'émigration, mais reviennent dans les pays de départ.

Ce rapport a pour objet d'engager une réflexion sur ce sujet important. Je partage cependant votre inquiétude : il ne s'agit évidemment pas de se contenter de ces transferts privés pour se désengager encore plus.. En revanche, il convient d'intégrer cet aspect dans la réflexion sur les contributions concrètes à l'APD. Or pour le moment, ces fonds de la diaspora sont très peu connus, très peu suivis, très peu étudiés.

**M. Eddy Casterman (RN).** Je salue le travail de qualité fourni dans les délais très contraints par notre collègue Corentin Le Fur, tout comme son choix d'analyser la prise en compte des enjeux migratoires au sein de l'aide publique au développement.

Permettez-moi tout d'abord de rappeler une donnée démographique qui donne le vertige. En 2050, l'Union européenne comptera 450 millions d'habitants, contre 2,5 milliards pour l'Afrique. À l'aune de ce basculement démographique, notre priorité doit consister à consacrer tous les moyens humains et matériels nécessaires afin d'empêcher que des dizaines de millions de migrants en provenance d'Afrique ne viennent s'installer durablement sur notre continent.

Ce rapport nous apprend que la prise en compte de l'enjeu migratoire dans l'aide publique au développement – qui relève pourtant de l'intérêt supérieur de la nation – est soit inexistant, soit complètement détourné de son objectif initial. En réalité, le volet migration de l'APD finance des programmes sans lien avec les enjeux migratoires français, par exemple un programme dédié aux perspectives économiques pour les femmes en Éthiopie, ou encore un projet d'appui au déploiement de politiques d'accès aux services de base au bénéfice des femmes et des filles impactées par la crise migratoire vénézuélienne.

Ce rapport souligne également que le versement des milliards d'euros de l'aide publique n'est jamais conditionné à la poursuite d'une politique de coopération migratoire avec les pays de départ. Par exemple, moins de 2 % des clandestins guinéens sous obligation de quitter le territoire français (OQTF) ont reçu l'an passé un laissez-passer consulaire. Pourtant, la France continue de soutenir fortement la Guinée en matière d'aide au développement, alors que ce pays n'arrive même pas à renforcer la gestion de son état civil pour lutter contre la fraude documentaire liée à l'immigration clandestine.

À la lecture de ce rapport, j'ai désormais une certitude. Nous devons nettoyer les écuries d'Augias de l'aide au développement, réduire drastiquement son budget, flécher substantiellement les moyens sur la coopération en matière migratoire et économique sous l'autorité des ministères de l'intérieur et de l'économie. Il est urgent de faire de l'APD un outil performant de dissuasion migratoire au service d'une politique d'inversion des flux et de prévention de l'émigration.

**Mme Marie-Christine Dalloz (DR).** Si j'ai bien compris, il existe un dixième objectif au sein de l'APD, intitulé « aider nos partenaires à limiter l'immigration irrégulière ». Quel est le montant alloué à cet objectif au sein de l'APD ? S'agit-il des 130 millions d'euros dont vous avez parlé ?

Ensuite, je trouve surprenant que l'OCDE exerce un jugement sur une convention européenne.

Enfin, je souhaite évoquer les transferts privés. Monsieur le rapporteur, vous avez évoqué 13 à 14 milliards d'euros de transferts privés depuis la France. Je souhaiterais qu'ils fassent l'objet d'un contrôle. Nous ne connaissons pas, par exemple, la proportion de ces sommes qui provient de trafics ou de la drogue. Ensuite, comment imaginer que demain, l'APD en gère une partie dans le cadre du développement ? Cela me dérangerait profondément, dans la mesure où je considère que le budget de l'APD est largement suffisant et qu'il ne conviendrait pas de l'augmenter, quel que soit le niveau.

**Mme Sophie Mette (Dem).** Je tiens à remercier le rapporteur pour son travail très important. S'il est légitime de vouloir renforcer la cohérence des politiques publiques, nous tenons à rappeler que l'APD ne saurait être rattachée aux logiques de contrôle migratoire. En effet, la solidarité ne peut être instrumentalisée. Or, dans votre rapport, vous en appelez à une logique de conditionnalité de l'aide selon le niveau de coopération des États partenaires en matière de lutte contre les migrations. Cela pose question, aussi bien d'un point de vue éthique qu'en termes d'efficacité.

Notre groupe reste fortement attaché à la solidarité internationale, à la réduction des inégalités et au respect des droits fondamentaux. Ne serait-ce pas trahir les finalités de l'APD que d'en faire un outil de dissuasion migratoire ? Je tiens également à souligner que des acteurs de la coopération comme l'Agence française de développement (AFD) ou les ONG continuent de défendre une approche humaniste de l'aide et expriment des réticences à superposer la lutte contre l'immigration irrégulière et les objectifs de développement.

Vous insistez sur les résultats concrets qu'une orientation plus politique de l'APD pourrait engendrer. Mais qu'en est-il de l'impact sur la qualité des projets et leur recevabilité par les partenaires sociaux ? Cette vision ne risque-t-elle pas d'entraîner une défiance des pays bénéficiaires ? De plus, comment entendez-vous concilier cette nouvelle trajectoire avec les objectifs internationaux de notre pays et avec les principes fondamentaux de l'APD ? Comment éviter que ces évolutions n'affaiblissent la légitimité de notre politique de coopération ?

**M. Corentin Le Fur, rapporteur spécial.** Monsieur Casterman, l'APD permet et permettra à terme de réduire les mouvements de migration, compte tenu notamment du défi migratoire gigantesque que vous avez justement relevé. La France doit y contribuer, au même titre que les pays eux-mêmes. Comme je l'indique dans mon rapport, plus on vit dans un pays où l'on mange à sa faim, où l'on peut être soigné et avoir des perspectives, moins on a envie de le quitter. De même, si nous évitons des migrations climatiques par une politique ambitieuse, nous éviterons des mouvements aux conséquences majeures qui peuvent déstabiliser des pays européens, parce que nous n'avons pas la capacité de les absorber. Accompagner le développement de ces pays d'Afrique constitue donc un enjeu majeur.

Je crois au développement pour fixer les populations, mais je pense que l'APD ne doit pas conduire de politique migratoire au sens strict. Dans ce domaine, il faut plutôt faire confiance aux services du ministère de l'intérieur, y compris à l'échelle internationale, pour empêcher l'émigration irrégulière. Les deux ne sont pas incompatibles.

Madame Mette, j'assume une part de conditionnement de l'APD, au moins à la coopération internationale. La politique française de l'APD tend à financer surtout les institutions et les gouvernements plutôt que des ONG ou des organismes indépendants. Cela

implique un certain nombre de contreparties. Or nous observons que des pays comme les Comores, le Maroc ou la Guinée ne délivrent pas des laissez-passer consulaires en quantité suffisante. Cela me choque. Pour autant, il ne s'agit pas de pénaliser les populations parce que leurs gouvernements ne sont pas coopérants. Mais j'assume une conditionnalité qui est pour l'instant quasiment inexistante.

Madame Dalloz, sur les 80 milliards d'euros de l'APD européenne, 10 % sont consacrés aux migrations, dont 50 % pour lutter contre les causes profondes. Au niveau français, il s'agit de 130 millions d'euros, hors projets visant à « lutter contre les causes profondes ». L'APD ne doit pas gérer les transferts de fonds ; je suis, comme vous, attaché à leur caractère privé. Ce rapport a pour objet de voir comment nous pourrions mieux les contrôler au niveau statistique et les intégrer dans une réflexion.

Notre politique de coopération peut être mieux renforcée. Mon rapport vise à la rendre plus légitime, en établissant des domaines séparés. L'APD doit porter l'action humanitaire de la France qui est indispensable et qui contribue, par le développement, à fixer les populations. La lutte contre l'immigration irrégulière doit également être renforcée, mais elle ne doit pas relever de l'APD, qui ne constitue pas le bon acteur dans ce domaine. Elle doit relever du ministère de l'intérieur, qui dispose à la fois des compétences et de la connaissance pour assurer cette mission, de la manière la plus efficace possible.

*En application de l'article 146 alinéa 3 du règlement, la commission autorise la publication du rapport d'information.*

*Puis la commission, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, examine le rapport d'information relatif aux fractures territoriales et à la péréquation de Mme Marina Ferrari et M. Emmanuel Mandon, rapporteurs spéciaux de la mission Relations avec les collectivités territoriales*

**M. le président Éric Coquerel.** Nous procédons à l'examen du rapport d'information relatif aux fractures territoriales et à la péréquation, présenté par Mme Marina Ferrari et M. Emmanuel Mandon, rapporteurs spéciaux de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

**M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.** En préambule, je rappelle que plusieurs interrogations ont motivé le lancement de cette évaluation. La première porte sur la possibilité de mesurer objectivement les fractures territoriales et notamment leur lien avec la richesse des différentes collectivités. Les fractures territoriales constituent à l'échelle nationale une réalité vécue au quotidien par des millions de Français qui n'ont pas un accès satisfaisant aux services publics. Nous avons donc choisi d'évaluer trois services publics essentiels : l'accès à l'école primaire, l'accès aux médecins généralistes et l'accès aux transports en commun.

À cet effet, nous avons repris, quand cela était possible, des indicateurs retenus par le gouvernement pour ces évaluations. Ils nous paraissent fiables et permettent d'entamer le débat nécessaire sur ce sujet en recourant à des références partagées. Nous avons croisé ces indicateurs avec le potentiel financier par habitant. S'il n'est pas parfait, il est utilisé aussi bien par les collectivités que le gouvernement, pour réaliser leurs propres évaluations. Au terme de ce travail de croisement de données, nous arrivons à la conclusion qu'un renforcement de l'efficacité de la péréquation permettrait de répartir de manière plus équitable les ressources entre collectivités.

La deuxième interrogation initiale portait sur la possibilité de mesurer l'efficacité de la péréquation. Nous avons souhaité évaluer le rapport entre son coût et son impact sur la réduction des inégalités de ressources que les communes consacrent à leurs services publics.

L'utilisation du coefficient de Gini, un outil statistique bien établi, nous permet en outre d'établir des comparaisons objectives à partir de chaque dispositif de péréquation. Nous tirons de nos calculs plusieurs conclusions. De façon générale, à enveloppe constante, le jeu de la répartition de la péréquation peut conduire certaines collectivités à perdre le bénéfice de la dotation alors qu'elles pouvaient y compter.

Par ailleurs, dans ce système complexe, fruit de l'histoire, les écarts s'expliquent. Certains dispositifs contribuent en effet à aggraver les inégalités entre collectivités. Le potentiel financier par habitant n'intègre pas les charges des collectivités qui sont pourtant prises en compte par les dotations de péréquation. En outre, la combinaison complexe des péréquations peut conduire certaines collectivités territoriales à être lésées sans qu'elles puissent toujours le prévoir, en contradiction avec l'objectif affiché. Le travail que nous vous présentons est la première étape d'une réflexion qu'il conviendra de poursuivre. Il permet d'objectiver ces différences d'efficacité entre dispositifs de péréquation et leur lien avec les fractures territoriales.

Ma collègue rapporteur Marina Ferrari va vous présenter les pistes d'amélioration que nous avons retenues.

**Mme Marina Ferrari, rapporteure spéciale de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.** Je rejoins le constat de mon collègue au sujet du ressenti au quotidien des fractures territoriales par nos concitoyens. En particulier, les habitants des zones de montagne sont confrontés tous les jours à des difficultés d'accès aux soins, aux transports, ou à l'école la plus proche. Il importe d'agir pour restaurer l'égalité d'accès au service public.

Je reconnais également les limites des méthodologies actuelles d'évaluation de l'efficacité de la péréquation. Nous proposons à ce sujet de modifier les indicateurs et objectifs de performance compris dans les projets annuels de performance. Le recours au coefficient de Gini permettra de comparer objectivement l'efficacité de chaque dispositif pris séparément, ce qui nous semble pertinent.

Nous avons conscience des limites du recours au potentiel financier par habitant, qui ne tient pas compte des charges, notamment de centralité, supportées par les collectivités locales. Il nous a été indiqué que des travaux avaient initié, mais ont été abandonnés, concernant la création d'un indicateur fiable et consensuel évaluant les charges de centralité. Nous souhaitons reprendre ces travaux : nous devons sûrement être capables d'objectiver le coût d'une bibliothèque, d'une piscine et d'un terrain de sport. Nos entreprises sont bien capables de le faire pour répondre à des marchés publics ou pour leurs amortissements comptables.

Par ailleurs, la complexité du système de péréquation, qui n'est entièrement compréhensible que par de rares spécialistes, nous a paru dommageable. Ce qui n'est pas compris par les citoyens ni par les élus locaux pose un vrai problème de démocratie. En ce sens, nous recommandons dès à présent de supprimer la dotation nationale de péréquation, qui est systématiquement cumulée avec d'autres dispositifs de péréquation, au bénéfice de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale (DSR). Cette piste de simplification avait déjà été proposée par le projet de loi de finances pour 2015 et notre collègue Mme Pires-Beaune.

Nous préconisons en outre de systématiser le recours au revenu médian pour la répartition des dotations de péréquation, en remplacement du revenu moyen qui demeure utilisé pour certains dispositifs. Cette piste de simplification permettra par ailleurs de mieux tenir compte des inégalités extrêmes au sein des collectivités.

Il ressort également de notre analyse comparée de l'efficacité des dispositifs de péréquation que certains mécanismes ne devraient pas être privilégiés par rapport à d'autres comme c'est le cas actuellement. Il en va ainsi de la fraction « péréquation » de la DSR qui atteint depuis quelques années 60 % de l'augmentation annuelle de la DSR, en raison d'une disposition présentée chaque année dans le projet de loi de finances (PLF). Or, cette fraction bénéficie à 95 % des communes, ce qui ne nous semble être en adéquation avec un objectif de péréquation. Ce taux plancher de 60 % de l'augmentation annuelle de la DSR en faveur de cette fraction « péréquation » avait à l'origine deux objectifs : accompagner les collectivités pendant l'épisode d'inflation, et susciter l'adhésion de toutes les collectivités qui pouvaient ainsi s'estimer gagnantes de la péréquation. L'efficacité limitée de cette fraction, qui réduit faiblement les inégalités entre collectivités, nous conduit à recommander de limiter son rythme de progression.

Enfin, nous avons commencé à réfléchir à l'intégration des risques climatiques dans les critères de péréquation. Le degré d'exposition de la population d'une commune aux aléas climatiques et aux risques naturels est particulièrement inégal, et constitue une charge dont ne tient compte aujourd'hui aucun dispositif de péréquation. Nous avons identifié un indicateur, produit par le ministère de la transition écologique, qui pourrait être utilisé à cet effet : l'indicateur d'exposition des populations aux aléas climatiques. Toutefois, cet indicateur évalue uniquement la relation entre le nombre d'aléas auxquels une commune est exposée et sa densité de population, sans tenir compte, pour chaque risque pris individuellement, du pourcentage de la population qui est concernée. Une actualisation de sa méthodologie et de ses données serait en cours au ministère. Nous continuerons donc à étudier, pendant et après cette actualisation, la pertinence du recours à cet indicateur au sein de la solidarité financière entre communes.

**M. le président Éric Coquerel.** Dans votre évaluation, vous soulignez notamment que les inégalités ne sont jamais réduites de plus de 15 % par l'application des mécanismes de péréquation. Certes, le montant de la péréquation a augmenté depuis 2014, mais au détriment de la part forfaitaire. Il faut effectivement rappeler que les dotations forfaitaires ont augmenté au sein d'une enveloppe fermée qui a été réduite de 26 % en 2014 et 2017 et dont les montants ne sont pas indexés sur l'inflation. À titre d'exemple, la péréquation a augmenté de 290 millions d'euros en 2025, mais la dotation globale de fonctionnement (DGF) de seulement 250 millions d'euros.

Je m'interroge sur la possibilité d'améliorer la capacité de ces mécanismes à réduire les inégalités. Existe-t-il une corrélation entre le montant total de la péréquation verticale et la réduction des inégalités ? L'effet n'est-il pas, par ailleurs, réduit par la diminution des dotations ?

Ma deuxième question porte sur la péréquation horizontale. Pourquoi ne recommandez-vous pas de l'augmenter ? Il me semble pourtant que la renforcer – afin que les collectivités les plus riches redistribuent une partie de leur recette aux collectivités les moins dotées – permettrait de réduire les inégalités entre collectivités, et plus particulièrement après avoir renforcé leur autonomie fiscale.

Enfin, je souhaiterais obtenir des précisions sur votre troisième recommandation, qui consiste à étudier l'intégration dans les dispositifs de péréquation communaux d'un indicateur de charge lié à l'exposition aux aléas climatiques au risque naturel. Envisagez-vous une péréquation horizontale ou verticale ? Une telle réforme à enveloppe constante ne risque-t-elle pas d'entraîner des effets de bord importants ?

**M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial.** Nous partons de loin, c'est-à-dire d'une succession de mesures régulières pour corriger le dispositif. Mais finalement, ces corrections successives induisent un certain nombre de distorsions. Ensuite, il est vrai qu'une part forfaitaire forcément limitée et même très contrainte ne permet pas de progresser. Nous sommes à enveloppe constante, ce qui constitue la difficulté de l'exercice. Nous pensons donc qu'il faut retrouver plus de lisibilité sur les dispositifs, mais également plus de simplicité. Ces sujets ont trait en réalité à l'ambition affichée vis-à-vis de la décentralisation et de la libre administration des collectivités territoriales.

S'agissant de la péréquation horizontale, la question de l'acceptabilité se pose. De fait, en pratiquant du droit comparé, nous avons pu observer que dans les pays poursuivant un esprit de décentralisation, et parfois même une organisation presque fédérale, l'acceptabilité de la péréquation horizontale était très compliquée

**Mme Marina Ferrari, rapporteure spéciale.** La réflexion sur l'intégration d'un indicateur qui pourrait être lié aux aléas climatiques est née dans l'esprit de plusieurs élus concernés particulièrement par les risques climatiques. Cependant, les cartes de l'évolution des risques attestent que presque l'intégralité de notre territoire est déjà exposée ou le sera dans un futur très proche. S'agissant de la péréquation horizontale, la question se pose donc de savoir – au-delà de la réduction des inégalités sociales sur les territoires ou de l'accès aux services publics – s'il ne faudrait pas commencer à envisager une forme de solidarité pour faire face aux grands enjeux climatiques de demain, notamment les problèmes assuranciers des collectivités qui, aujourd'hui, sont confrontées à de grandes difficultés.

Il existe effectivement un problème d'acceptabilité de cette péréquation horizontale sur certains territoires, notamment les territoires qui sont les plus contributeurs. Je crois qu'il s'agirait là d'une manière de rendre cette péréquation plus acceptable, dans la mesure où ces territoires sont aussi souvent les plus exposés, dès aujourd'hui, aux aléas climatiques.

Nous amorçons donc cette réflexion, qui nécessite de mettre en place les indicateurs les plus pertinents. Il conviendrait également d'activer des matrices de calcul pour évaluer les effets de bord qui pourraient être produits. Cependant, compte tenu du réchauffement climatique, de ses effets très impactants sur nos territoires, et surtout des colossales masses budgétaires que nous allons devoir mobiliser, il s'agit d'une piste de réflexion que nous ne saurions négliger.

Sur les autres points, la problématique des indicateurs est patente. Nous l'avons notamment observé en étudiant les effets de la péréquation sur l'accès aux écoles. En effet, les indicateurs aujourd'hui retenus portent sur le nombre de classes par école. Or ces éléments ne sont pas souvent liés à la péréquation, mais davantage aux structures – communes urbaines ou communes rurales – et aux effectifs. En conséquence, il n'y a pas forcément de lien entre la péréquation et les effets sur l'accès aux services publics. En revanche, sur la santé, la péréquation engendre bien un effet plus important sur l'accès aux soins sur nos territoires.

**Mme Sophie Mette (Dem).** Je tiens tout d'abord à saluer le travail que vous avez élaboré. Il a été réalisé avec un sérieux, une clarté et une expertise rares sur un sujet très aride, pourtant essentiel pour garantir le développement harmonieux de tous les territoires.

La péréquation constitue un outil essentiel afin de résorber les inégalités territoriales. Toutefois, comme les rapporteurs spéciaux le montrent, les mécanismes qui la composent sont en l'état très imparfaits. Alors que de manière générale, les dispositifs les moins efficaces sont les mieux dotés financièrement, selon votre évaluation, certains mécanismes de dotation provoqueraient même une très légère hausse des inégalités au regard du coefficient de Gini.

L'adoption d'une démarche comparée dans votre rapport nous apporte également la preuve que des marges de progrès demeurent en matière d'efficience de la péréquation en France. Tout en gardant en tête nos spécificités nationales dans cette démarche comparée, avez-vous identifié des mécanismes mis en place dans les pays que vous avez étudiés dont nous pourrions nous inspirer ? Je pense notamment à des pays comme le Canada ou l'Allemagne, où l'impact de la péréquation sur la réduction des inégalités est significatif. Vous indiquez par ailleurs que la majorité des États de l'OCDE, dont la France, mettent en œuvre des mécanismes de péréquation essentiellement verticaux, probablement en raison d'une acceptabilité moindre de la péréquation horizontale.

Pourtant, comme le relèvent vos travaux, les dispositifs de péréquation horizontale sont généralement plus efficaces, en tout cas dans notre pays. Même si ce type de péréquation présente l'inconvénient non négligeable de susciter des tensions entre collectivités prélevées et bénéficiaires, les associations d'élus locaux que vous avez auditionnées étaient-elles conscientes de sa plus grande efficacité par rapport à la péréquation verticale ?

**M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial.** Lors de nos échanges avec les associations d'élus, j'ai ressenti des différences d'appréciation assez importantes, mais qui correspondent à la réalité qu'ils vivent et ressentent. Ces éléments nous incitent à approfondir le sujet. Le manque de visibilité que j'évoquais précédemment ne permet pas à un certain nombre d'acteurs d'envisager une transformation réaliste du dispositif.

Ensuite, lors de notre comparatif, notre regard s'est effectivement tourné vers l'Allemagne, dont la situation est naturellement différente puisqu'il s'agit d'un État fédéral. Cependant, compte tenu des caractéristiques de notre péréquation horizontale, le parallèle est intéressant. Dans la construction budgétaire allemande, les collectivités bénéficient d'une péréquation qui se veut d'abord horizontale, puis verticale. À titre personnel, je me rendrai ce week-end en Allemagne pour continuer à travailler sur cet aspect.

**Mme Marina Ferrari, rapporteure spéciale.** En complément, certains pays ont commencé à faire marche arrière. C'est notamment le cas de l'Italie, qui avait mis en place des dispositifs, mais recule sous la pression notamment des collectivités du nord, qui sont plus riches que les collectivités du sud. S'agissant de l'Allemagne, les Länder occupent une place très singulière dans l'organisation administrative par rapport aux collectivités territoriales d'un État centralisé comme le nôtre. De fait, la péréquation horizontale occupe comparativement une part beaucoup plus importante en Allemagne qu'en France.

Nous continuons à observer la situation de très près, puisqu'aujourd'hui, la plupart des pays membres de l'OCDE ont mis en place des dispositifs de péréquation ou y réfléchissent. À ce sujet, nous avons mené un échange très intéressant avec l'Assemblée des départements de France, qui privilégie la péréquation horizontale.

*En application de l'article 146 alinéa 3 du règlement, la commission autorise la publication du rapport d'information.*

Membres présents ou excusés  
**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

**Réunion du mercredi 28 mai 2025 à 15 heures**

*Présents.* - M. Eddy Casterman, M. Éric Coquerel, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Marina Ferrari, M. Corentin Le Fur, M. Emmanuel Mandon, M. Jean-Paul Mattei, Mme Sophie Mette

*Excusés.* - M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, M. Charles de Courson, M. François Jolivet, M. Mathieu Lefèvre, M. Thierry Liger, M. Philippe Lottiaux, Mme Yaël Ménaché, M. Nicolas Metzdorf, Mme Sophie Pantel, Mme Christine Pirès Beaune, Mme Eva Sas