

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Présentation, par M. Emmanuel MANDON, rapporteur spécial de la mission Relations avec les collectivités territoriales, du rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur la péréquation, et audition de M. Jean-François DEBAT, président du comité des finances locales (CFL), sur les conclusions de ce rapport, 2
- Présence en réunion 16

Mardi

23 juin 2026

Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 112

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence de

M. Philippe Brun,
Vice-président

puis de

M. Éric Coquerel,
Président



Présentation, par M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial de la mission Relations avec les collectivités territoriales, du rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur la péréquation, et audition de M. Jean-François Debat, président du comité des finances locales (CFL), sur les conclusions de ce rapport

M. le président Philippe Brun. Nous entamons aujourd'hui la seconde séquence du printemps de l'évaluation, qui consiste en la présentation par certains rapporteurs spéciaux de rapports d'évaluation qui donnent lieu à des auditions en lien avec les thèmes retenus. Nous débutons avec la présentation par M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », du rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur la péréquation. Nous auditionnons dans le même temps M. Jean-François Debat, nouveau président du Comité des finances locales (CFL), que je félicite et que nous accueillons aujourd'hui pour entendre ses conclusions sur ce rapport.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Ce rapport d'évaluation, qui porte sur la péréquation et les autres dispositifs de compensation des inégalités de ressources et de charges entre collectivités locales, s'inscrit dans la continuité de celui que j'ai conduit l'année dernière avec Mme Marina Ferrari, aujourd'hui membre du gouvernement. Je tiens d'ailleurs à remercier le bureau de la commission ainsi que mes collègues pour leur confiance.

Mon précédent rapport portait sur les quatorze mécanismes de péréquation au sens strict du terme. Celui-ci entend analyser l'ensemble des dispositifs qui visent expressément la réduction des inégalités financières entre collectivités territoriales de l'Hexagone. Il propose une réflexion plus large couvrant également des dispositifs de « péréquation sociale » et de « péréquation environnementale », ainsi que d'autres mécanismes de solidarité.

Mon précédent rapport analysait en priorité la corrélation entre les disparités de richesse au sein des collectivités et les inégalités d'accès des résidents de ces dernières aux services publics. Aujourd'hui, je me préoccupe davantage des possibilités d'amélioration du système de péréquation, pris dans le sens large dont je viens de parler.

Le système de péréquation est très perfectible. J'avais déjà l'année dernière évalué l'efficacité de chaque dispositif de péréquation *stricto sensu* pour la réduction des inégalités de potentiel financier par habitant des collectivités locales, exprimées par le coefficient de Gini. Cette année, j'essaye d'expliquer très précisément pourquoi l'efficacité de ces dispositifs est très variable.

Pour illustrer mon propos, je prendrai l'exemple de la dotation de solidarité rurale (DSR), et plus précisément de sa fraction « péréquation ». Contrairement à ce que sa dénomination implique de prime abord, cette fraction « péréquation » bénéficie à près de 95 % des communes pour un montant moyen de 26 000 euros. Cette fraction est par ailleurs trois fois moins efficace que la fraction « cible » de la DSR pour la réduction des inégalités de richesse entre collectivités. Or nous reconduisons chaque année en loi de finances depuis 2023 une obligation de fléchage de 60 % de l'augmentation annuelle de la DSR vers sa fraction « péréquation ». Nous imposons donc au Comité des finances locales (CFL), chargé de la répartition de cette augmentation annuelle, de la flécher *a minima* à 60 % sur la fraction la moins efficace de la DSR. Le CFL s'exécute, sans jamais aller au-delà de cette obligation minimale, probablement excessive.

C'est la première question que je souhaiterais adresser à M. Jean-François Debat, récemment élu président du CFL, à qui je présente mes sincères félicitations. Seriez-vous favorable à une abrogation de cette obligation d'allouer une part minimale de l'augmentation annuelle de la DSR à sa part « péréquation », afin de redonner une marge d'appréciation au CFL ?

Au-delà des mécanismes de péréquation au sens strict du terme, j'ai cherché à évaluer les limites et les perspectives d'autres dispositifs concourant à la réduction des inégalités entre collectivités territoriales. Par exemple, j'ai proposé une analyse des instruments de la « péréquation sociale » comme les concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, le dispositif de compensation péréquée et le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion. La coexistence de ces deux derniers dispositifs, très similaires, m'a interpellé.

Par ailleurs, des dispositifs de « péréquation environnementale » cherchent à réduire les inégalités de charges entre collectivités liées à la protection de l'environnement ou à des contraintes géographiques. Je me suis particulièrement intéressé au fonctionnement de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales. J'ai le sentiment que son fonctionnement, à l'issue de cinq années de réformes successives, a été progressivement éloigné de son ambition originelle pour la transformer en « dotation globale de fonctionnement forfaitaire de ruralité », ce que je propose de corriger.

J'ai également relevé une demande politique forte en faveur du développement d'une péréquation liée à la taxe Gemapi, de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Quatre textes législatifs, dont trois en cours de navette parlementaire, proposent des dispositifs concurrents. Si leurs objectifs convergent, les modalités précises proposées ne sont pas toujours complémentaires, ni entièrement évaluées. J'espère que nous pourrions trouver un accord sur un dispositif solide et consensuel permettant une solidarité financière entre les collectivités territoriales concernées par ces sujets de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

D'autres mécanismes à objectif péréquateur affirmé présentent, à l'expérience, des effets ambivalents. Je souhaiterais alerter tout particulièrement sur le risque que l'écêtement annuel de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui finance l'augmentation de la péréquation verticale en l'absence d'abondement de l'Etat, conduise à moyen terme à prélever des communes peu aisées pour financer des dispositifs bénéficiant significativement à des communes aisées.

Enfin, je présente plusieurs recommandations pour améliorer la lisibilité, l'équité, l'efficacité du système de péréquation. Il m'a souvent été rapporté qu'à enveloppe constante, toute réforme du système de péréquation se conclurait nécessairement par une baisse de ressources pour certaines catégories de collectivités, au risque de susciter de fortes oppositions.

Or, dans le contexte budgétaire actuel, l'augmentation significative de l'enveloppe paraît difficilement envisageable à moyen terme.

Ma principale préconisation porte donc sur la méthode de mise en œuvre de ces réformes. Leur entrée en vigueur pourrait être progressive et étalée sur dix ans, en ne

s'appliquant qu'à hauteur de 10 % de leurs effets potentiels la première année, 20 % la deuxième, et ce jusqu'à leur entrée en vigueur complète au bout de dix ans.

De manière complémentaire, je propose de tenir compte des pertes issues de ces réformes pour les collectivités territoriales affectées, au moment de la fixation par le Parlement du montant de leur mise à contribution à la réduction du déficit public. Le cumul des pertes résultant d'une réforme de la péréquation d'une part et de cette mise à contribution d'autre part ne pourrait excéder, pour chaque collectivité, un plafond fixé en loi de finances, qui pourrait être situé entre 2 % et 3 % de leurs recettes réelles de fonctionnement.

Cette mise en œuvre progressive et plafonnée pourrait faire l'objet d'une loi particulière ou être inscrite dans un contrat engageant l'État et les collectivités sur la prévisibilité de leurs ressources. Cela permettrait à celles-ci de continuer à agir en dépit de moyens constants. Je souhaiterais obtenir l'avis de M. Debat sur cette proposition.

Je sollicite aussi, mes chers collègues, votre indulgence sur ce vaste et complexe sujet, si on considère tous les critères utilisés et la diversité des procédures. Je crois avoir déjà posé un cadre.

M. le président Philippe Brun. Je vous remercie pour ce rapport très intéressant et pour ses recommandations très claires, qui nous aident au sein de la commission des finances, y compris pour ceux qui ne sont pas spécialistes des collectivités locales, à bien comprendre les différents mécanismes et à formuler des propositions intéressantes.

Monsieur le président Debat, merci d'être avec nous. Je crois que vous avez découvert le rapport il y a quelques minutes ou peut-être quelques heures. Vous avez la parole pour nous le commenter et nous faire part des positions qui sont les vôtres et celles du Comité des finances locales.

M. Jean-François Debat, président du Comité des finances locales (CFL). Je vais essayer de réagir. Le délai ne se compte pas en heures, mais en un quart d'heure, c'est-à-dire le temps écoulé entre le moment où j'ai pris connaissance du rapport, lorsqu'un commissaire a bien voulu me confier son exemplaire, et le moment où je m'exprime devant vous. Vous comprendrez qu'il me soit difficile d'émettre un avis ferme sur certaines des propositions, et encore moins de pouvoir engager le Comité des finances locales. Je vais quand même tâcher, monsieur le rapporteur, de réagir à certains des points que vous avez évoqués.

Tout d'abord, cette question de la péréquation est une sorte d'Arlésienne du financement des collectivités territoriales, mais c'est aussi, depuis de très longues années, sous tout gouvernement et toute majorité, la poire pour la soif de l'administration de l'État pour tenter de remédier à une insuffisance de financement vertical des dotations ou des compensations fiscales versées aux collectivités, en s'appuyant sur la péréquation comme une sorte de palliatif et non comme un mécanisme en propre. Au cours des années durant lesquelles je me suis intéressé de près à ce sujet, comme vice-président aux finances de la région Rhône-Alpes, puis comme maire, président d'agglomération et avec les responsabilités nationales que j'exerce dans plusieurs associations d'élus, j'ai constaté qu'en fait, plus la situation budgétaire est tendue et plus la pression est forte sur les collectivités territoriales, plus la péréquation est présentée comme le moyen d'en réduire l'impact, du moins pour celles qui sont considérées comme les plus modestes ou les plus en difficulté.

On est toujours le riche ou le pauvre de quelqu'un en matière de collectivités territoriales. C'est notamment vrai compte tenu de l'extrême hétérogénéité qui existe entre leur taille, leurs charges, leur situation géographique, leur lien avec l'intercommunalité, leurs richesses économiques et celles de leurs habitants, qui sont parfois inversement proportionnelles. On peut avoir des communes dont la population est objectivement au-dessus de la moyenne en termes de revenu, mais dont la commune elle-même, pour sa strate, fait partie de celles qui ont les ressources financières les moins élevées, et inversement.

Quelles que soient les réformes ou les évolutions qui pourraient être envisagées, il est nécessaire de procéder à une évaluation circonstanciée de l'impact des évolutions qui pourraient être proposées, alors même qu'elles paraissent, pour certaines, aller dans le bon sens. Je crois pouvoir parler au nom des membres du Comité des finances locales : il est nécessaire de pouvoir connaître l'impact d'une évolution législative d'un système de péréquation. L'expérience qui commence à être la mienne montre que, parfois, avec les meilleures intentions du monde et une vraie volonté de corriger des inégalités objectives, on ne parvient pas toujours, avec le mécanisme conçu, à répondre à ces objectifs. Il me semble que, quelles que soient les évolutions envisagées, notamment si le gouvernement ou le Parlement devait reprendre les propositions du rapport, le Comité des finances locales demanderait à disposer d'indicateurs chiffrés permettant d'en mesurer les impacts avant d'émettre un avis plus précis.

On a aussi le sentiment que, dès qu'une ressource fiscale est supprimée, sa compensation devient un sujet de péréquation. C'est particulièrement le cas depuis une quinzaine d'années, notamment pour les impôts économiques des collectivités. Ce n'est pas encore arrivé sur la taxe d'habitation, mais cela ne saurait tarder. On supprime la taxe professionnelle ; on crée pour les collectivités une dotation de compensation, car elles sont sous-compensées par le produit des nouveaux impôts ; et à peine dix ans après, on considère que cette dotation devient un vecteur de péréquation, au motif que son montant varie selon les collectivités. C'est déjà le cas, à peine quatre ans après, avec la suppression d'impôts économiques comme une partie de la contribution financière des entreprises et de la taxe foncière payée par les entreprises industrielles auprès des collectivités territoriales. Le rapport de la Cour des comptes propose d'ores et déjà d'en faire un système de péréquation et le gouvernement lui-même l'a envisagé dans les discussions que nous avons pu avoir avec lui.

Cela m'amène à l'idée que la péréquation ne doit pas conduire à priver certaines collectivités territoriales de ressources qui correspondent à des impôts fiscaux supprimés, au seul motif que leur compensation transite dorénavant par le budget de l'État. C'est pourtant vers cela que nous tendons. Je veux le dire ici, quelle que soit par ailleurs la nécessité d'organiser des transferts de richesse entre des territoires plus favorisés et ceux qui le sont moins.

J'ai une dernière observation, qui n'est pas celle du CFL mais la mienne à ce stade : chaque fois que la question vient, je constate les limites des notions de potentiel financier, de potentiel fiscal et d'effort fiscal. Ces ratios paraissent objectifs, mais le potentiel financier, par exemple, n'intègre pas les sommes correspondant aux compensations fiscales liées à la suppression d'impôts. Le potentiel financier ne peut suffire à lui seul à servir de base de péréquation entre collectivités de strates différentes. Celui-ci est en effet toujours supérieur dans un espace urbain dense, mais, si on ne prend pas en compte les charges, on commet la même erreur que si on confondait le chiffre d'affaires et le bénéfice d'une entreprise. Autant le potentiel financier peut être un indicateur pertinent, autant il doit n'en être qu'un parmi

d'autres. Sinon, on se contente de dire que le budget par habitant d'une ville de 100 000 habitants est toujours supérieur à celui d'une commune de 5 000 habitants, et plus encore d'une commune de 500, pour en déduire que l'une est plus riche que l'autre et peut être sujette à péréquation dans le sens descendant géographiquement. C'est parfois justifié, mais cela ne peut être le seul critère.

De même, l'effort fiscal fondé sur les bases est aussi obsolète que les bases elles-mêmes. Il me semble, et c'est aussi une des questions du rapport, que si l'on veut parler d'outils de péréquation, il est nécessaire, que ce soit pour la DGF ou une autre dotation, de prendre en compte à la fois les critères de ressources et les critères de charges. Ces derniers, nous le savons, sont compliqués à objectiver, mais ils devraient l'être. J'appuie tout à fait les orientations du rapport en ce sens : des critères fiables, objectivés et admis par tous. Cela n'avait pas été possible lors du travail mené entre le gouvernement et le Comité des finances locales en 2023. Mais il est clair, comme le souligne le rapport, que les communes ne sont pas dans la même situation de charges selon que leur intercommunalité exerce ou non des compétences fortes en matière de sport ou de culture. La péréquation doit prendre en compte un triptyque : le potentiel financier, les critères de charges et un effort fiscal qui pourrait reposer non seulement sur les bases, mais aussi sur les revenus des habitants.

Pour terminer, sur les deux points pour lesquels un avis m'a été demandé, ma première réaction, qui devra être validée par le CFL, est que la proposition de supprimer l'obligation de fléchage à 60 % de l'évolution de la dotation de solidarité rurale (DSR) paraît assez sensée. Le rapport montre en effet que ce fléchage a des effets qui n'étaient pas ceux escomptés et qu'il fige les possibilités d'action. C'est une proposition qui, à ce stade, pourrait recueillir une approbation de principe, sous réserve d'évaluations et de discussions collégiales.

L'évolution de la péréquation environnementale, dont j'ai découvert les biais en lisant rapidement le rapport, mériterait une véritable évaluation de son impact réel pour voir quelles évolutions pourraient être envisagées. Parfois, quand un outil est bâti de façon un peu trop générale, il aboutit à des effets contre-productifs.

Quant à la péréquation sur la taxe Gemapi, je voudrais à ce stade émettre quelques réserves, compte tenu de son caractère récent. Il faut se garder de prendre en compte les volumes financiers en eux-mêmes sans les corrélés avec les enjeux de gestion des milieux aquatiques, en particulier des actions sur les rivières, qui dépendent très largement de la géographie et non des finances publiques. Je ne vois pas exactement pourquoi cet impôt devrait faire l'objet d'une péréquation sans comprendre précisément en quoi le système actuel serait générateur d'inégalités de traitement, non pas en valeur absolue, mais par rapport aux charges auxquelles la taxe Gemapi est censée répondre.

Enfin, quand on regarde l'architecture des finances locales, comme l'ont montré des rapports comme celui de Mme Christine Pirès Beaune en 2016 et celui-ci, nous sommes face à une complexité absolument aberrante qui la rend illisible. Je n'ai pas le sentiment que créer des mécanismes de péréquation sur des impôts dédiés permette de corriger véritablement des déséquilibres fondamentaux, et cela viendrait compliquer inutilement, pour des montants extrêmement faibles, un dispositif qui a aujourd'hui l'avantage d'être assez simple. Je craindrais que cet impôt, affecté à des dépenses environnementales, devienne un sujet de péréquation purement financière sans rapport avec l'objet pour lequel il a été créé.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Je voudrais revenir sur le fait que nous sommes dans un contexte de disette budgétaire. L'absence de hausse de la péréquation verticale est donc un élément que nous sommes obligés de prendre en considération. Je voulais dire aussi qu'il faut évidemment faire des simulations avec la direction générale des collectivités locales (DGCL). Quelques-unes nous ont déjà été communiquées, notamment sur la suppression de la dotation nationale de péréquation (DNP) au bénéfice de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR).

Concernant la suppression de l'obligation de fléchage de 60 % de l'augmentation de la DSR vers sa fraction « péréquation », nous proposons simplement une modification du processus de décision, afin que le CFL puisse arbitrer sans être contraint dans un sens ou dans l'autre par le Parlement. Aucune simulation n'est nécessaire. Y seriez-vous favorable ?

M. Jean-François Debat. Absolument.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Quelles pistes de renforcement de l'autonomie fiscale des collectivités devraient être prioritaires selon vous ? Et quelle méthode proposeriez-vous pour évaluer, négocier et mettre en œuvre une contribution équitable des collectivités à la réduction du déficit public ?

M. Jean-François Debat. Avant d'envisager de renforcer l'autonomie fiscale, il faudrait commencer par arrêter de la réduire. C'est ce que nous avons constaté pour des montants considérables au cours des dix dernières années. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales représentait environ 24 à 25 milliards d'euros et celle des impôts économiques locaux, à savoir l'exonération partielle mais significative de la contribution foncière des entreprises et la suppression de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour certaines entreprises industrielles, alliée à la diminution de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), fort heureusement non achevée, quasiment 15 milliards d'euros. On a donc supprimé, en quelques années, entre 2018 et 2023, 40 milliards d'impôts locaux. L'État s'est obligé à compenser aux collectivités concernées ces 40 milliards d'euros, qui pèsent évidemment sur la situation globale des finances publiques, soit 40 milliards de déficit chaque année.

Aujourd'hui, la position des collectivités territoriales, je la résume pour l'avoir exprimée dans les mêmes termes aux premiers ministres et ministres du budget successifs, est que l'on a d'abord fait des cadeaux fiscaux avec les ressources des collectivités et que, maintenant, on leur demande de mettre la main à la poche pour compenser les effets de ces suppressions sur le budget de l'État. Donc, le premier sujet sur l'autonomie fiscale eût été d'arrêter de la mettre en cause d'une manière aussi forte.

Une autre question se pose derrière : si on continue ainsi, y a-t-il encore une légitimité à demander un impôt local aux entreprises ? À force de réduire leur contribution aux collectivités territoriales, on finit par en saper la légitimité. On peut se demander si, à un moment donné, les pouvoirs publics considèrent encore comme légitime que les entreprises paient des impôts locaux. Aujourd'hui, on peut en douter réellement, puisque chaque fois on en baisse le quantum, puis on met en place une compensation, puis on réduit cette dernière. C'est le cas de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et, cette année, de la réduction des PSR de compensation des diminutions de TFPB et de CFE. Les voies et moyens d'un rétablissement de l'autonomie fiscale des collectivités

territoriales consistent donc d'abord à arrêter ce mouvement de suppression unilatérale d'impôts dont les collectivités sont bénéficiaires.

Depuis vingt-cinq ans, j'ai entendu le discours de la taxe professionnelle anti-économique, puis de la taxe d'habitation anti-sociale et j'ai même entendu un ministre de l'économie et des finances dans une réunion avec le président de la République au début du présent quinquennat évoquer le fait que la taxe foncière devait être regardée comme anti-écologique parce que fondée sur des mètres carrés construits. J'alerte : il faut d'abord savoir quelle est la vision de l'État exprimée par son gouvernement, celui de la République, et par le Parlement sur le fait de savoir s'il faut avoir encore des impôts locaux ou pas.

Formellement, on nous donne des morceaux d'impôts nationaux. Mais donner des parts de TVA ou d'impôt sur le revenu, c'est pareil : pour l'État, c'est de l'argent qu'il perçoit et qu'il restitue ; pour les collectivités, c'est une perte d'autonomie fiscale, puisqu'elles n'ont aucun pouvoir pour en faire varier le taux ou le montant. Ce sont donc des dotations déguisées. On a contourné ainsi depuis vingt ans le principe constitutionnel érigé en 2005 qui était non pas d'autonomie fiscale, mais d'un effet de cliquet dans l'autonomie fiscale au moment où la loi a été votée. Et c'est par une forme de fiction qu'on a considéré que donner un morceau de TVA aux régions, puis aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne remettait pas en cause leur autonomie fiscale.

Aujourd'hui, le débat doit porter sur la légitimité de l'impôt économique payé par les entreprises, qui sont bénéficiaires de services et qui sont demandeuses de politiques publiques pour accompagner leur implantation, leur développement, et aussi sur le rétablissement du lien fiscal qu'il ne faut pas fantasmer, mais qui n'existe plus avec une partie de la population, celle qui n'est pas assujettie à la taxe foncière. De là à vous proposer ici le rétablissement d'un impôt ménage *per capita*, évidemment, je ne le ferai pas.

Quant à la question des modalités de participation des collectivités territoriales à la réduction de la dette, je renvoie quand même au chiffre de 40 milliards d'euros de baisses d'impôts locaux. Il faudrait d'ailleurs s'interroger sur le bénéfice réel pour l'économie de ces suppressions. Les deux dernières lois de finances ont montré, du point de vue des élus locaux, exactement ce qu'il ne fallait pas faire : des ponctions non concertées et décidées sans évaluation individuelle des effets, avec une hyperconcentration sur un petit nombre de collectivités, sur le fondement de critères non connus. Nous considérons, et l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGPL) le dit dans son pré-rapport, que la non-actualisation de la DGF depuis des années est déjà un élément de contribution indirecte des collectivités territoriales au budget de l'État. Est-ce suffisant pour réduire un déficit qui a explosé ces dernières années du fait de l'absence de recette ? Certainement pas, mais il n'est pas possible de poursuivre dans la voie dans laquelle nous nous sommes engagés, avec des non-compensations d'impôts dus sans évaluation préalable de leur caractère par exemple excessif au regard des inégalités de richesse entre collectivités. On n'a pas mené d'analyse pour dire que les compensations d'impôts économiques sont elles-mêmes porteuses d'un différentiel de richesse qui justifie un système péréquisiteur. Non, on a dit : « On a besoin de tant de centaines de millions d'euros et on va donc supprimer une proportion des compensations fiscales sur un petit nombre de collectivités. » Cela a un effet cumulatif, que vous évoquez dans le rapport : comme chaque mesure, le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico), les mesures de réductions des PSR de compensation, fait l'objet d'une évaluation individuelle de son impact sur les ressources réelles de fonctionnement, on peut avoir des impacts cumulés sur les recettes réelles de fonctionnement de certaines collectivités qui sont absolument déraisonnables.

La demande que nous avons formulée, et que je réitère ici, est qu'on procède à une présentation consolidée. Il faut une limitation, pour chaque collectivité prise individuellement, de l'impact de l'intégralité des mesures cumulatives qui la concernent, à un certain pourcentage de ses recettes réelles de fonctionnement, qui ne saurait raisonnablement excéder 2 %, et encore, pas tous les ans. Le fait d'intégrer dans ce calcul un impact défavorable d'une réforme de la péréquation, comme le rapport le suggère, va évidemment dans la même logique, et je ne peux qu'y souscrire. Mais il n'est pas possible de continuer comme on l'a fait ces deux dernières années, en cumulant sur certaines collectivités territoriales des impacts sur leurs recettes réelles de fonctionnement qui peuvent dépasser 6 %, ce qui est absolument considérable et qui fait qu'elles ne peuvent pas continuer à être mises à contribution sur des recettes qui étaient les leurs et non celles de l'État. Ce n'est que parce qu'on a supprimé ces impôts qu'elles sont devenues celles de l'État, qui doit maintenant compenser les suppressions d'impôts qu'il a lui-même décidées. En termes de méthode, il y a là un biais qui ne peut pas être reconduit.

Par ailleurs, l'ensemble des collectivités refusent et n'accepteront pas d'être mises en concurrence les unes avec les autres. Cela amènerait chacune à regarder midi à sa porte et conduirait à un débat entre elles sur la répartition de l'effort, au lieu de s'interroger sur la légitimité de l'effort lui-même. Je n'entrerais pas dans une analyse de la bonne méthode, mais il n'appartient pas aux collectivités de déterminer la taille de la corde avec laquelle elles vont être pendues, ni comment on doit la répartir entre les différentes victimes potentielles. Il est clair que si on doit envisager des contributions supplémentaires des collectivités locales, cela ne peut être que de manière extrêmement mesurée et équitable, ce qui n'était pas le cas dans les lois de finances pour 2025 et 2026, malgré les efforts des parlementaires, en particulier les délégations aux collectivités territoriales des deux assemblées, pour essayer de corriger des mesures qui ne pouvaient l'être puisqu'elles étaient inscrites dans le projet de loi de finance et que leur montant était déjà intégré dans l'objectif à atteindre pour essayer de revenir à un équilibre budgétaire meilleur.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». J'ai compris que les travaux du CFL sur les charges de centralité avaient été interrompus. Avez-vous l'intention de reprendre ce travail ?

M. Jean-François Debat. La principale raison qui a conduit à un moment donné le CFL, son président M. André Laignel et ses membres, à l'unanimité, à ne pas poursuivre le travail, c'est que nous arrivions à la conclusion imparable qu'il était impossible d'imaginer un système plus péréquisiteur à budget constant. De ce fait, le travail sur les indicateurs de charges, qui n'est pas simple mais qui avait bien avancé, n'était plus nécessaire, puisqu'en toute hypothèse, nous ne pouvions pas imaginer parvenir à quelque chose d'acceptable pour l'ensemble des collectivités. Ce n'était pas possible à budget constant. Or la contrainte, notamment sur la DGF, puisque le travail avait été fait dans le cadre d'une réforme globale de la DGF, était la neutralité.

Mme Catherine Lelong Meng (RN). En 2025, les collectivités locales ont vu leurs dépenses augmenter de seulement 1,4 %, les forçant ainsi à gérer au plus juste pour financer leurs investissements sans recourir de manière excessive à l'emprunt. Pourtant, elles assument 70 % de l'investissement public en France. Les recettes, qui n'augmentent que de 2,2 %, ne suivent pas l'inflation, tandis que les réformes fiscales réduisent de plus en plus leur autonomie financière et leurs marges de manœuvre, alors qu'elles assument de larges politiques publiques au bénéfice des citoyens et des territoires.

Aujourd'hui, les collectivités ne peuvent plus compter, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), que sur les impôts professionnels en partie ; pour les départements, sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ; et pour les régions, sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Les valeurs locatives sont gelées depuis cinquante ans et ne reflètent plus la réalité du marché. Multiplier encore les dotations de péréquation et les compensations d'impôts supprimés n'est plus une option. On le voit bien, notre pays a besoin d'une véritable réforme territoriale, et non plus d'une énième réforme de réduction ou de compensation. La péréquation horizontale, comme le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), ne reflète plus la réalité locale à travers des indicateurs techniques déconnectés des territoires. Tout cela est une question de justice territoriale.

Face à cette fiscalité gelée, plusieurs chantiers méritent d'être explorés, comme une loi de programmation pluriannuelle des finances locales pour donner de la visibilité, une territorialisation des ressources pour les territoires dynamiques et innovants, une participation des habitants pour associer les citoyens au financement du service public, et aussi une meilleure prise en compte de la ruralité et des centralités. Les collectivités sont les premiers investisseurs publics du pays. Les élus en sont les garants et les acteurs de la proximité locale. Monsieur le président du Comité des finances locales, comment imaginez-vous des relations de confiance entre l'État et les collectivités ? L'autonomie ne peut se limiter à des ressources décidées par d'autres. Les élus locaux méritent mieux que des contrats et des dispositifs sans cesse remis en question.

M. Jean-François Debat. Je prends acte du constat qui est le vôtre. Pour instaurer des relations de confiance, nous souhaitons que l'on puisse mettre les éléments sur la table et que nous ne découvrions pas, au moment du projet de loi de finances, des mesures qui ont été imaginées sans aucune concertation préalable.

Les collectivités territoriales ne peuvent pas accepter que la parole de l'État ne soit pas tenue. Or, lorsqu'on vient supprimer, quatre ans après, les compensations fiscales qui avaient été créées pour compenser des suppressions d'impôts décidées par l'État et que l'engagement avait été pris de les compenser durablement, la parole n'est pas tenue. À partir de là, les conditions pour pouvoir travailler en confiance sont singulièrement réduites.

L'État doit tenir les engagements qu'il a pris. J'observe que les collectivités territoriales, dans leur ensemble, au cours des années passées, même si elles avaient regretté le gel de la DGF, l'ont compris et en ont pris acte. La situation est toute différente s'agissant de la non-compensation de suppressions d'impôts décidées par l'État pour des motifs étrangers aux enjeux des collectivités territoriales, qui financent des services publics sur le terrain. Nous demandons que l'État tienne sa parole dans la durée, au-delà des gouvernements successifs, pour qu'un dialogue confiant puisse être engagé avec le gouvernement de la République.

Shéhérazade Bentorki (LFI-NFP). Le 9 juin dernier, dès votre élection à la tête du CFL, vous avez qualifié la politique du gouvernement de « politique de gribouille ». J'y vois surtout un désengagement organisé de l'État, dont les communes les plus fragiles paient le prix fort aujourd'hui. Les chiffres sont clairs : en 2025, l'épargne du bloc communal recule, la dette augmente fortement, la DGF a perdu près de 10 % de sa valeur réelle en cinq ans. Ce constat confirme un système que vous jugez vous-même intenable.

Pourtant, les dispositifs les plus efficaces pour réduire les inégalités territoriales restent insuffisamment soutenus. La « DSR cible », pourtant identifiée comme le dispositif le plus efficient, n'est que marginalement renforcée et la péréquation horizontale, la plus efficiente, pourrait voir ses moyens réduits. Nous faisons donc face à un paradoxe : nous identifions les bons outils de correction des inégalités territoriales, mais nous ne les renforçons pas réellement.

Derrière cette évolution, je vois un risque majeur : celui de faire progressivement sortir la solidarité territoriale du domaine de la loi pour la renvoyer vers des négociations permanentes et des rapports de force entre les collectivités. À Roubaix, à Wattrelos, dont je suis la députée, la péréquation n'est pas un sujet technique : elle permet notamment l'accès au droit commun. Roubaix, troisième ville de la métropole européenne de Lille, est pourtant aujourd'hui absente de l'exécutif métropolitain. Je ne suis pas ici pour faire un débat sur la gouvernance locale, j'observe simplement une réalité : lorsqu'un territoire populaire ne participe pas aux lieux où se prennent les décisions, il devient plus difficile pour lui de faire valoir ses besoins. Quelle évolution législative le CFL est-il prêt à défendre pour garantir que la solidarité territoriale demeure une responsabilité de la nation et non le résultat d'un rapport de force entre des collectivités aux moyens profondément inégaux ?

M. Jean-François Debat. Je maintiens le terme de « politique de gribouille ». L'objectif des ponctions qui ont été organisées sur les collectivités territoriales cette année était de réduire leur recours à l'endettement, qui est en fait leur seule contribution directe à la dette de la nation. L'objectif était que nous empruntions moins en fin de période. En fait, ces ponctions ont pour impact de réduire notre épargne. Donc, comme l'investissement se maintient quasiment au même niveau, nous devons augmenter notre emprunt pour l'équilibrer, augmentant ainsi la contribution nette des collectivités à la dette de la nation, alors que l'objectif était rigoureusement l'inverse.

L'un des enjeux est de savoir ce que l'on attend des collectivités territoriales en matière de politiques publiques et quelle doit être leur contribution à la fois aux services publics de proximité et aux politiques publiques que le Parlement leur a progressivement confiées en matière d'habitat, de transition écologique ou encore de solidarité. Je souhaite que, lorsqu'on évoque la question des finances publiques, on évoque le contenu des politiques. On a trop souvent le sentiment qu'il ne s'agit que de chiffres, mais derrière, il y a des actions, des politiques publiques et des nécessités portées par les élus de toutes sensibilités politiques au bénéfice de la population. Cet argent n'est pas dépensé pour des sortes de libéralités ou des dépenses subalternes. Ce sont des dépenses de solidarité concrètes sur le terrain : pour la petite enfance, les transports publics, l'habitat, le sport et la culture. Il faut aussi parler de cela lorsqu'on parle de la contribution des collectivités territoriales à l'effort global de rétablissement des comptes publics.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Dans le cadre de la mission d'information sur les finances locales que nous conduisons en ce moment, nous aurons l'occasion, monsieur le président du CFL, de vous auditionner longuement. Je vais donc peut-être me concentrer sur le rapport de M. Emmanuel Mandon, que j'ai découvert en même temps que vous.

La comparaison des différents dispositifs de péréquation, notamment fondée sur un même indicateur qui est l'indice de Gini, est inédite et me semble très intéressante. Néanmoins, classer dans la péréquation verticale la DSU et la DSR mériterait d'être corrigé car, ces dernières années, la croissance de la péréquation DSU-DSR n'a été financée que par

des variables d'ajustement payées par les collectivités elles-mêmes. Cela mériterait un retraitement d'une partie de la DSU et de la DSR en péréquation horizontale.

Page 18 de votre rapport, vous évoquez trois dispositifs qui augmentent les inégalités entre collectivités au lieu de les réduire. L'indice de Gini montre qu'ils augmentent les inégalités. Il s'agit de la DSU, de la dotation de péréquation urbaine des départements (DPU) et du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF). J'espère au moins que votre rapport permettra qu'on regarde ces fonds spécifiquement.

Je souhaite revenir sur l'écêtement des communes moyennes, ce que j'appelle les « communes de la classe moyenne », qui paient aujourd'hui pour les hausses de péréquation. C'est pour cela que, comme vous l'avez dit, je pense qu'on ne peut pas continuer ce système dans lequel l'augmentation de la DSU et de la DSR est financée par l'écêtement de la DGF. Nous avons aujourd'hui je ne sais plus combien de communes de la classe moyenne qui paient. En revanche, nous avons 2 062 communes qui n'ont plus de DGF, soit 40 % de plus qu'en 2024, qui sont laissées de côté et ne participent plus du tout à la péréquation. Nous sommes en fait dans un système anti-péréquisiteur aujourd'hui, et il y a une urgence absolue à le corriger.

M. Jean-François Debat. On ne peut que partager le constat qu'un certain nombre de mécanismes sont aujourd'hui insuffisamment péréquisiteurs par rapport à leur objectif, si tant est que la DSU ait eu à l'origine une vocation péréquatrice. Elle avait plutôt une vocation de compensation de charges objectives d'un certain nombre de villes.

Le constat que, lorsque nous faisons financer l'augmentation de la DSU et de la DSR par la DGF, nous avons un système de péréquation horizontale est évidemment partagé. Il serait d'ailleurs utile de savoir quelle est la part aujourd'hui de la DSU et de la DSR qui est en fait déjà de la péréquation horizontale.

Enfin, sur la nécessité de retravailler des systèmes de péréquation à partir d'indicateurs de ressources – le potentiel financier en étant un, mais avec ses biais –, de charges – car on ne peut pas faire de simples comparaisons en euros par habitant, cela ne reflète pas la réalité des capacités financières des collectivités – et d'effort fiscal – calculé par rapport aux revenus et non à des bases de fiscalité qui ne veulent plus dire grand-chose –, on pourrait imaginer retravailler un dispositif qui, de l'avis de tous les rapports depuis des années, est à bout de souffle. On pourrait le simplifier, car énormément de dotations se sont superposées. Or c'est quasiment impossible à budget constant. C'est l'un des biais qui amènent aujourd'hui à une forme de statu quo, alors même que chacun considère qu'il serait nécessaire de bouger. C'est dans une discussion sur les moyens des collectivités territoriales dans leur ensemble que peut s'inscrire cette discussion sur la répartition des moyens. Le faire uniquement entre collectivités, c'est faire de la péréquation une sorte de saupoudrage complémentaire qui ne peut pas tenir compte de la place que l'État prend dans leur financement.

Mme Sophie Mette (Dem). Monsieur le rapporteur, votre recommandation 10 préconise la création d'un indicateur de charges de centralité objectif et consensuel, pour une meilleure répartition de la « DSR bourgs-centres ». Or les villes sous-préfectures jouent un rôle structurant dans l'organisation territoriale de l'État, mais sont un peu les oubliées du système, surtout en ruralité. Elles se distinguent par une forte centralité fonctionnelle et sociale, et leur influence dépasse largement leur population résidente. Malgré ce rôle essentiel, elles font face à plusieurs difficultés structurelles : une vacance commerciale élevée

et accentuée par la concurrence périphérique, un déclin démographique, une fragilité économique et une hausse du chômage dans certaines sous-préfectures rurales. Cette situation reste insuffisamment reconnue par les pouvoirs publics. Les données sur les dotations dont bénéficient ces communes sont peu accessibles et non consolidées, tandis que leurs charges de centralité (services publics, équipements, accueil de la population non résidente) ne sont pas identifiées comme telles, ni compensées à leur juste proportion. Que pourriez-vous proposer, messieurs ?

M. Jean-François Debat. Votre question pointe du doigt le fait que les charges de centralité d'une commune ne sont pas liées à sa taille. Une commune de 750 habitants au milieu d'une intercommunalité rurale éloignée d'un grand centre peut avoir des charges de centralité compte tenu de la nécessité d'organiser des services publics mais aussi privés à destination d'une population qui va au-delà du périmètre de la seule commune. À l'inverse, des communes de 5 000 habitants en périphérie peuvent ne pas en avoir. Cela renvoie à la nécessité de pouvoir déterminer des critères de charges de centralité en intégrant ce une complexité nouvelle : la part que l'intercommunalité prend ou ne prend pas dans le partage de ces charges, qui est très variable suivant les territoires.

L'important n'est pas le statut de la commune, mais la situation dans laquelle elle se trouve et l'intensité de ses charges pour répondre à des besoins qui excèdent ceux de sa propre population. Cette question est centrale dans l'acceptation des modalités d'une péréquation entre différentes strates de communes. On ne peut simplement se référer au montant du budget par habitant pour établir qu'une collectivité est plus riche qu'une autre.

En tout cas, il est clair que les sous-préfectures, souvent des villes entre 7 000 et 20 000 habitants, sont exposées à ces situations dans lesquelles leurs ressources historiques sont relativement modestes par rapport à leurs charges, alors même que l'arrière-pays n'est pas nécessairement peuplé de gens modestes, tandis que les communes où ils résident sont assez peu riches, notamment si elles décident de ne pas lever beaucoup d'impôts. Nous avons ce hiatus, mais il est exact que ces villes sont confrontées à des enjeux particuliers dans le cadre de l'équilibre du territoire de notre pays.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». C'est l'absence de prise en compte des charges qui a fait que nous n'avons pas pu aller plus loin. En travaillant avec l'indice de Gini, je n'ai pu évaluer que les inégalités liées aux ressources des collectivités elles-mêmes. Je vous renvoie à la page 19 de notre rapport où nous proposons une piste d'évolution. Par exemple, deux départements, les Yvelines et la Seine-Saint-Denis, ont un potentiel financier très proche, mais un niveau de charges incomparable.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Je vais vous reposer la question de ma collègue, puisqu'elle exprimait sa crainte de voir demain des collectivités en concurrence. Je ne sais pas ce que vous en pensez. Mon autre question est la suivante : sait-on précisément ce que recouvre aujourd'hui la DGF ?

M. Jean-François Debat. Il faudrait une thèse de doctorat pour déterminer exactement ce que contient la DGF. En tout cas, je suis bien incapable de vous le décrire ici en moins de deux minutes. Je vous en rappelle la philosophie : la dotation globale de fonctionnement n'est pas une libéralité que l'État consentirait aux collectivités territoriales. Elle est, dans sa genèse, la prise en compte de charges transférées et de politiques publiques qu'il leur a été demandé de mettre en œuvre. Les pouvoirs publics ont considéré qu'il était

plus efficient de faire exercer certaines responsabilités à l'échelon local plutôt que directement par l'État. C'est la raison pour laquelle nous considérons que les compensations ne sont pas des libéralités, mais sont des dus.

Ensuite, on a organisé des systèmes de péréquation, essentiellement verticaux, pour tenir compte des différences de situation, de ressources et de charges, ce qui est légitime et normal. Mais il n'est pas normal, et je l'ai dit tout à l'heure, que l'on fasse arbitrer entre collectivités la question de savoir qui va contribuer au rétablissement des comptes publics. Cela renvoie les collectivités à un débat qui n'est pas celui entre l'État d'une part et les collectivités de l'autre sur la situation budgétaire du pays, le rôle que la nation leur demande de remplir et les moyens qu'elle met à leur disposition. On les renvoie à une discussion entre elles pour savoir qui sera le moins ponctionné et qui le sera le plus. Finalement, on est dans un débat entre collectivités, ce qui n'est pas sain et n'est pas normal.

Je laisse de côté le débat normal qui peut exister au sein d'un EPCI, mais sur le plan général, les élus locaux et le Comité des finances locales n'acceptent pas l'idée que l'on renvoie le débat budgétaire en disant : « Vous devez nous trouver cinq milliards, débrouillez-vous entre vous pour savoir qui va les payer. » Cela, nous le refusons dans le principe, et encore plus dans les modalités.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Vous avez dit qu'il faudrait une vision consolidée de l'effort des collectivités, et je suis totalement d'accord avec vous. Dans cet effort consolidé, vous mettez la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), le Dilico, les allocations compensatrices, l'allégement de TVA. Est-ce tout ou en oublie-t-on ?

M. Jean-François Debat. Déjà cela, ce serait bien. Il s'agissait du cumul des mesures sur certaines collectivités territoriales. Pour régler le problème de financement de la CNRACL, qui a d'ailleurs été contributrice auprès des différents régimes d'à peu près 100 milliards d'euros et qui dorénavant, parce que sa structure démographique a évolué, devient déficitaire, on a demandé aux collectivités employeurs, et à elles seules, d'augmenter de 40 % leur cotisation. Si on appliquait le même système à tous les régimes de retraite, il n'y aurait plus de problème. C'est ce qu'on a fait aux collectivités territoriales, par décret, même pas en loi de finances. J'ai d'ailleurs demandé à la Cour des comptes qu'on ne prenne pas en compte le Dilico dans l'évolution des dépenses du bloc local. Nous avons aussi des ponctions sur les recettes, à savoir la suppression partielle de la compensation PSR, qui est un recul sur des droits existants, et les modifications du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), qui ont pour certaines collectivités des impacts se chiffrant en millions d'euros.

Nous considérons que l'impact des mesures actuelles, ainsi que celui de toutes les nouvelles mesures qui interviendront – car, soyons réalistes, il y en aura certainement d'ici 2027 –, devrait être cumulé. C'est nécessaire pour évaluer l'effort global demandé à une collectivité donnée. Et il serait souhaitable que le Parlement, s'il venait à voter de nouvelles ponctions sur les collectivités territoriales dans le cadre du budget, prenne en compte cet effet cumulatif. Je ne parle pas d'une simple non-augmentation de la dotation, mais bien de mesures défavorables, qu'il s'agisse de revenir sur des recettes existantes ou d'imposer de nouvelles dépenses. Nous estimons que l'ensemble de ces mesures, auxquelles il faudrait ajouter la péréquation, devrait être agrégé. Ce cumul devrait être plafonné à un certain pourcentage des ressources réelles de fonctionnement, afin d'éviter les situations que nous avons connues ces dernières années. Par exemple, cette année, avant l'ajustement opéré au

Parlement, la communauté urbaine de Dunkerque voyait sa ponction cumulée dépasser 12 % de ses recettes réelles de fonctionnement. Une telle situation est inconcevable.

M. le président Eric Coquerel. Je consulte la commission pour savoir si elle autorise la publication du rapport d'information en application de l'article 46, alinéa 3 du Règlement. En l'absence d'opposition, il en est ainsi décidé.

Monsieur le président, je vous remercie pour l'ensemble de ces éclairages, que j'ai trouvés très intéressants et avec lesquels je suis largement en accord. Je remercie également M. le rapporteur pour son travail.

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

Réunion du mardi 23 juin 2026 à 17 heures 30

Présents. - Mme Shéhérazade Bentorki, M. Philippe Brun, M. Éric Coquerel, Mme Catherine Dellong Meng, Mme Mathilde Feld, M. Emmanuel Mandon, Mme Sophie Mette, Mme Christine Pirès Beaune

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, Mme Yaël Braun-Pivet, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Edwige Diaz, Mme Stéphanie Galzy, M. Pierre Henriët, M. François Jolivet, M. Philippe Juvin, M. Nicolas Metzdorf, M. Christophe Plassard, M. Charles Sitzenstuhl