

N° 342

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juin 2004

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1), de la délégation du Sénat pour l'aménagement et le développement durable du territoire (2) et la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (3) par le groupe de travail commun sur la « péréquation », sur la **péréquation entre les régions**,*

Par MM. Jean FRANÇOIS-PONCET et Claude BELOT,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, M. Francis Grignon, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Gérard Cornu, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard Claudel, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergeris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Jacques Moulinier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Henri de Richemont, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

(2) Cette délégation est composée de : M. Jean François-Poncet, *président* ; M. Claude Belot, Mmes Yolande Boyer, Evelyne Didier, *vice-présidents* ; M. François Gerbaud, *secrétaire* ; MM. Roger Besse, Jean-Paul Emorine, Alain Fouché, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Marc Juillard, Jacques Oudin, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Claude Saunier, Alain Vasselle.

(3) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

## **LA PÉRÉQUATION RÉGIONALE : VERS UN PLUS GRAND ÉQUILIBRE ENTRE LES TERRITOIRES**

La commission des Finances, la commission des Affaires économiques et la Délégation sénatoriale à l'Aménagement et au Développement durable du territoire ont créé, au début du mois de juillet 2003, un groupe de travail commun de neuf membres, sur la péréquation entre les départements qui a présenté en octobre 2003 le résultat de ses travaux sous la forme d'un rapport d'information intitulé « La péréquation interdépartementale : vers une nouvelle égalité territoriale ? » (Sénat n° 40 – 2003/2004). Ce même groupe a ensuite décidé de porter son attention sur la même question de la péréquation, cette fois ci au niveau régional.

Présidé par M. Jean François-Poncet, Président de la Délégation sénatoriale à l'Aménagement et au Développement durable du territoire, le groupe de travail a désigné, comme rapporteur, pour cette nouvelle mission, M. Claude Belot, Sénateur de Charente-Maritime, vice-président de la commission des Finances.

L'étude, conduite au moment où l'Etat s'apprête à transférer de nouvelles compétences aux régions, tend à mettre en lumière d'importantes différences de moyens d'une région à l'autre et à souligner la nécessité de mettre un frein à une inégalité toujours croissante entre les territoires au moyen d'une péréquation plus efficace.

Pour que la décentralisation n'accuse pas les inégalités existantes et conduise à un aménagement du territoire équilibré et harmonieux à défaut d'être égalitaire, il s'avère nécessaire de mettre en œuvre une péréquation volontariste qui prenne en compte l'ensemble des ressources et des charges des collectivités.

Or il ressort de l'étude menée que la péréquation actuelle en faveur des régions ne remplit pas cette mission avec une parfaite efficacité. Il existe pourtant depuis 1993 (et le mécanisme a duré jusqu'en 2003 – date de la réforme dont il sera question plus tard) un Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR) dont l'objet était de favoriser la péréquation. Ce mécanisme permettait jusqu'en 2003 d'écarter les trois régions les plus « riches » au profit des treize

régions les plus « pauvres ». Toutefois, les objectifs souhaités n'ont pas été atteints et d'importantes disparités demeurent entre les régions.

A la veille d'une nouvelle étape de la décentralisation, la péréquation s'impose comme une ardente obligation afin d'éviter les déséquilibres et également de ne pas contrevenir à l'article 72-2 de la Constitution qui érige l'égalité entre collectivités en principe constitutionnel.

Conformément à la position constante du Sénat qui veut que l'égalité dont il est ici question prenne en considération non seulement les ressources mais aussi les charges assumées par les collectivités, cette étude a adopté une méthode d'approche qui prend en compte les ressources et les charges des régions.

Pour des raisons de rigueur méthodologique, le groupe de travail s'est vu contraint d'écarter les régions d'Outre-mer ainsi que la Corse. En effet, ces régions ne seront pas intégrées à l'analyse, car elles ont un statut et des compétences particulières qui les rendent difficilement comparables aux régions de métropole.

Il convient également de signaler d'entrée de jeu que le groupe de travail est parti du principe que la péréquation devait garantir à toutes les régions la préservation du niveau de ressources qui est actuellement le leur et donc que la péréquation ne s'opérerait que pour l'avenir et dans la durée.

Pour la réalisation de son rapport, le groupe de travail a eu recours aux services du Cabinet Michel Klopfer dont les compétences dans le domaine des finances locales sont connues et saluées par tous les acteurs de la vie locale. Le groupe a chargé le Cabinet Klopfer d'établir, à partir des statistiques disponibles, un indice synthétique permettant d'évaluer et de comparer la situation financière des régions. Le groupe de travail est heureux de pouvoir remercier le Cabinet Michel Klopfer pour l'excellence de ses travaux.

Le présent document se compose de deux parties. La première partie établit un état des lieux des inégalités existantes, expose la méthode et les résultats obtenus et propose un indice synthétique qui résume en un tableau unique la situation des différentes régions (une annexe au présent rapport restitue l'intégralité des données rassemblées par le Cabinet Klopfer, leurs commentaires et la construction de l'indice synthétique). La deuxième partie du rapport envisage les nouvelles modalités d'un effort de péréquation interrégionale que le groupe de travail croit acceptable par tous les acteurs.

\* \* \*

\*

## **I. L'ÉTAT DES LIEUX : MESURES DES INÉGALITÉS ENTRE LES RÉGIONS**

### ***A. EXPOSÉ DE LA MÉTHODE CHOISIE POUR PRENDRE EN COMPTE LES RESSOURCES ET LES CHARGES DES RÉGIONS***

Une péréquation efficace implique un état des lieux précis des inégalités et cela passe naturellement par la nécessité de mesurer avec objectivité à la fois les inégalités de ressources et les inégalités de charges qui affectent les régions.

Pour atteindre cet objectif et conférer à l'évaluation des inégalités, une véritable objectivité, il a fallu poser deux principes méthodologiques essentiels :

***Le premier principe a consisté à ne prendre en compte que les compétences de base des régions***

Pour apprécier la marge de manœuvre laissée à chaque région de pratiquer sa propre politique, il convient en effet de commencer par mesurer la part de ressources dont elle dispose encore après déduction des charges qui lui sont imposées par la loi, c'est-à-dire la bonne exécution des compétences obligatoires dont la région a reçu la charge. A ce stade, il faut d'ailleurs signaler qu'à la différence du rapport sur la péréquation départementale (Sénat n° 40 – 2003/2004) sont prises en compte pour chacune de ces compétences obligatoires, les dépenses d'investissement qualifiées de récurrentes.

La différence entre les recettes existantes et les dépenses obligatoires constitue la marge de manœuvre que la région peut mettre à profit pour une politique plus généreuse dans les domaines imposés par la loi ou pour une politique facultative qui lui est propre dans des domaines laissés à sa discrétion.

***Le deuxième principe méthodologique a consisté à privilégier la notion d'indice synthétique de coût sur celle de dépense par habitant au sens de la « somme des charges divisée par le nombre d'habitants »***

En effet, il ne serait pas équitable d'apprécier le poids des dépenses obligatoires à l'aune d'un indicateur qui ne ferait que rapporter les dépenses figurant sur un chapitre au nombre d'habitants de la région cela reviendrait à accorder une sorte de prime à la dépense aux régions dont la gestion est trop généreuse ou trop peu rigoureuse.

L'objectif est de construire au contraire un indice qui neutralise les choix budgétaires atypiques des régions. Ainsi, il sera possible d'éviter que pour une même dépense obligatoire, une région qui pratique une gestion plus « dynamique » soit considérée comme moins favorisée qu'une région plus « rigoureuse ».

Ainsi, l'étude s'est-elle attachée, pour chaque indicateur de charges, à raisonner en multipliant un indicateur physique réel propre à chaque région par le coût moyen national (exemple : nombre effectif de lycéens dans la région multiplié par le coût moyen national d'un lycéen). Ainsi, l'indicateur physique réel permet de considérer ce qui est propre à la région (le nombre de lycéens),

mais le recours au coût moyen national neutralise le choix budgétaire propre à la région.

L'objectif principal dans la construction de l'indice synthétique de ressources et de charges a consisté à prendre en compte des moyennes et à les appliquer aux données physiques des régions.

Les résultats obtenus sont des données normatives que ce soit pour les ressources ou pour les charges. Cela doit permettre de mesurer l'écart de richesse entre les régions après prélèvement des sommes nécessaires à la bonne exécution de leurs charges obligatoires.

## **1. Les ressources prises en compte**

Les ressources prises en compte sont les suivantes :

- Le potentiel fiscal par habitant (cet indicateur mesure la richesse potentielle dont disposeraient des régions si les taux moyens nationaux étaient appliqués à leurs bases existantes).
- Les dotations versées par l'Etat (dotation relative à la suppression de la taxe d'habitation, celle relative à la suppression des droits de mutation, celle relative à la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle et la dotation générale de décentralisation).
- Les ressources ainsi obtenues n'ont pas été corrigées de l'effort fiscal ou du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal pour respecter les principes d'un calcul à partir de moyennes nationales et non de données propres des régions. La prise en compte de ces indicateurs aurait pu entraîner une distorsion dans le calcul de l'indice.

## **2. Les charges prises en compte**

Les charges prises en compte sont les suivantes (coût moyen observé au niveau national rapporté aux données physiques de la région) :

- Les dépenses relatives aux lycées (fonctionnement et investissement)
- Les dépenses relatives à la formation professionnelle (id.)
- Les dépenses relatives aux transports ferroviaires (id.)
- Les dépenses de personnel

En rapportant le total de ces dépenses de fonctionnement et d'investissement, une fois normées, au nombre d'habitants, cela permet d'obtenir une mesure des inégalités qui pèsent sur les régions. En même temps, il faut bien rester conscient qu'un effet « population » joue et que pour les régions riches d'une forte population, la charge paraîtra diluée et, inversement, pour les régions peu peuplées, par effet d'optique, il pourra sembler que la charge est particulièrement lourde alors qu'en valeur absolue la région peuplée consentira peut être un effort plus grand que la région peu peuplée. Toutefois, cet effet « population » est ambivalent et se neutralise du fait qu'il joue également sur les ressources puisqu'elles sont aussi ramenées à la population.

Dans ce calcul, ce sont plus de 5 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement qui ont été pris en compte au titre des dépenses obligatoires. On rappellera que les dépenses totales de fonctionnement des régions représentent en 2002 plus de 6,8 milliards d'euros.

## ***B. LES INÉGALITÉS DE RESSOURCES ENTRE RÉGIONS***

Les régions perçoivent des taxes directes : taxe professionnelle, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et des compensations au titres des impôts locaux supprimés.

Les bases de **taxe professionnelle** par habitant varient dans un rapport de 2,4 entre la Région Languedoc-Roussillon qui en est le moins pourvue et la Région Alsace qui dispose des plus fortes bases. Le rapport est de 2,7 pour le **foncier bâti**. Le foncier non bâti est négligeable.

Quant au **potentiel fiscal** (bases d'imposition de la région par taux moyen national), le plus élevé (Ile-de-France) représente près de deux fois le plus faible (Languedoc-Roussillon).

Pour les compensations fiscales (correspondant à la suppression de la taxe d'habitation et à la suppression de la part « salaires » dans la taxe professionnelle), le rapport est de 1,9.

Les régions perçoivent également une dotation générale de décentralisation (DGD). Le rapport entre la région qui perçoit le plus de DGD et celle qui en perçoit le moins s'élève à 2,1.

On remarque donc à la lecture de ces premiers chiffres que les ressources des régions par habitant peuvent varier du simple au double. Il est donc aisé de conclure à ce stade que d'importantes inégalités de ressources subsistent.

## ***C. LES INÉGALITÉS DE CHARGES ENTRE RÉGIONS***

Les charges dont il sera question ici sont celles entraînées par les compétences de base de la région, c'est-à-dire les lycées, la formation

professionnelle et les transports ferroviaires. Après un long débat méthodologique, le groupe de travail a jugé que l'action économique des régions – qui est une compétence « facultative » des régions – serait intégrée dans une variante spécifique. En effet, d'une part si l'on parvient à dégager des moyennes nationales dans ce domaine, il n'est cependant pas possible de les appliquer à un indicateur physique. D'autre part, l'intervention des régions dans le domaine de l'action économique a suscité des politiques et un dynamisme trop divers d'une région à l'autre pour déterminer la part normative de cette charge.

Il convient de signaler également que le fait que six régions aient expérimenté la régionalisation des transports dès 1997 alors que cette compétence n'est devenue obligatoire qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, rend difficile la comparaison en matière de charges d'investissement, certaines régions ayant pris une bonne longueur d'avance en matière d'investissement.

### **1. Les dépenses de fonctionnement liées aux lycées**

L'éducation est le deuxième poste du budget des régions (3,2 milliards d'euros en 2003).

Les régions ont pour mission de construire et d'entretenir les lycées. Pour déterminer la charge qui pèse sur elles au titre de cette compétence et trouver cet indicateur de charges, l'ensemble des dépenses des régions au titre des lycées a été ramené sur le nombre national de lycéens, ce qui a permis de trouver une moyenne nationale par lycéen. Cette moyenne a été ensuite appliquée au nombre de lycées dans chaque région. Ensuite la somme trouvée a été divisée par le nombre d'habitants de la région concernée.

Il faut saluer ici l'effort accompli par les régions pour s'acquitter de cette compétence depuis 1986 et les bons résultats obtenus puisque les disparités sont très faibles. Cette charge devrait en moyenne théorique coûter 16 € par habitant. Le rapport entre la dépense la plus élevée et la dépense la plus faible s'établit à 1,61.

Il s'agit d'un domaine où l'on peut dire que la décentralisation n'a pas creusé les inégalités mais ne les a pas non plus résorbées. Il reste vrai que toutes les régions, même quand elles fournissent un effort remarqué, n'ont pas placé les lycées parmi leurs priorités.

### **2. Les dépenses de fonctionnement liées à la formation professionnelle**

Les régions ont pour compétence depuis 1983 la définition et la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle continue et d'apprentissage ainsi que (depuis 1993) la formation qualifiante et préqualifiante des jeunes de

moins de 26 ans. La région sera bientôt déclarée « chef de file » pour cette compétence quand le projet de loi relatif aux responsabilités locales aura été adopté par le Parlement.

La même méthode a été suivie : le coût global national de cette compétence a d'abord été divisé par le nombre de bénéficiaires puis le résultat moyen a été multiplié par le nombre de personnes formées dans chaque région ; puis cette somme a été divisée par le nombre d'habitants de la région. On constate alors que les disparités sont fortes. En effet, la moyenne théorique est de 32,87 € par habitant. Or, la dépense s'étage de 17,81 € à 62,2 €, et le rapport est de 3,49.

### **3. Les dépenses de fonctionnement liées au TER**

Le transport ferroviaire de voyageurs a été confié aux régions pour mieux assurer la desserte des pôles urbains et lutter contre la dérive actuelle du « tout routier » ; il absorbe en moyenne un sixième du budget des régions. Le calcul de l'indicateur de charge a été le suivant : la dépense moyenne au niveau national a été obtenue en divisant le coût global par le nombre de kilomètres de voie ferrée et la dépense moyenne nationale a été multipliée par le nombre de kilomètres de voie ferrée dans chaque région. Ensuite, cette dépense théorique a été ramenée au nombre d'habitants. Le rapport entre la dépense la plus élevée et la plus faible est de 4,28, ce qui prouve une disparité de charge importante.

### **4. Les dépenses de personnel**

Pour les dépenses de personnel, il a été considéré qu'il fallait prendre en compte la proportion directe existant entre l'importance des charges pesant sur une région et le personnel qu'elle utilise pour s'en acquitter. C'est pourquoi les dépenses de personnel constatées au niveau national ont été réparties entre les régions en fonction de leurs charges recalculées. Le rapport entre la dépense la plus élevée et la plus faible s'établit à 2,5, ce qui traduit une forte disparité et donc des gestions des ressources humaines très variables d'une région à l'autre.

### **5. La prise en compte des dépenses d'investissement**

Pour ces dépenses, il convenait de prendre une période de référence assez longue : 3 ans pour la formation professionnelle et les lycées. Pour la compétence ferroviaire, les données statistiques manquaient par définition. C'est pourquoi il a été décidé de calculer une moyenne nationale par kilomètre ferroviaire sur la base de l'année 2002 et à partir des six régions expérimentatrices.

En appliquant la même méthode que précédemment, on constate qu'en matière de dépenses d'investissement relatives aux lycées, le rapport entre la dépense la plus élevée et la plus faible s'établit à 1,61 – rapport identique à celui des dépenses de fonctionnement et qui peut paraître raisonnable.

Pour les dépenses d'investissement relatives à la formation professionnelle, le rapport entre la dépense la plus élevée et la dépense la plus faible s'établit à 3,49, ce qui traduit une grande disparité, facteur d'inégalité.

Quant aux dépenses d'investissement relatives aux transports ferroviaires, le rapport entre la dépense la plus élevée et la plus faible est de 4,28, soit une très grande disparité.

#### ***D. L'INDICE SYNTHÉTIQUE***

Cet indice doit permettre de trouver la marge de manœuvre de chaque région et de mesurer l'écart de richesse entre les régions après prélèvement de leurs dépenses obligatoires.

##### ***Les ressources prises en compte***

Il s'agit du potentiel fiscal par habitant, des dotations versées par l'Etat en compensation des suppressions d'impôts locaux et de la dotation générale de décentralisation (DGD).

##### ***Les charges prises en compte***

Il s'agit des dépenses calculées selon la méthode du coût moyen observé au niveau national et rapporté aux données physiques de chaque région pour les lycées, la formation professionnelle, les transports ferroviaires et les dépenses de personnel. Ces dépenses incluent les dépenses d'investissement quand elles existent.

##### ***Le calcul de la valeur de l'indice synthétique***

Pour chaque région, on a obtenu un indicateur de charges par habitant et un indicateur de ressources par habitant : en soustrayant les charges par habitant aux ressources par habitant, on obtient un solde qui permet de connaître le besoin ou l'excédent de financement des régions après paiement de leurs dépenses obligatoires.

Comme l'indique le tableau de la page... en annexe, toutes les régions ont un solde positif après prélèvement des dépenses relatives aux trois compétences (lycées, formation professionnelle et transports ferroviaires).

Ce qui frappe cependant – et c'est le principal enseignement de cette étude – c'est que la marge de manœuvre (solde disponible) varie dans des proportions de 1 à 40, ce qui signifie en clair que certaines régions ont encore des moyens quarante fois supérieurs à ceux des régions les moins riches, une fois

assumées les trois premières compétences obligatoires déjà mentionnées une fois payées les charges de personnel.

### ***L'effet peu péréquisiteur du FDCR***

Si on ajoute au solde disponible de chaque région la dotation de péréquation du FDCR, le rapport s'établit à 39, ce qui prouve que l'effet péréquisiteur du FDCR est infime.

### ***La prise en compte des dépenses relatives à l'action économique***

Comme il a été dit plus haut, dans un premier temps, les calculs ont été faits sans intégrer les dépenses relatives à l'action économique. Or, ces dépenses représentent une part importante dans les budgets régionaux (environ 14 % en moyenne). Les régions exercent une compétence de droit en matière d'aide économique locale et elles sont également au centre du dispositif technique des politiques publiques cofinancées avec l'Etat, l'Union européenne et d'autres collectivités locales.

Ces raisons font qu'il apparaissait nécessaire de prendre en compte cette dépense des régions dans le calcul de l'indice. Toutefois, il est impossible de construire une dépense normative dans ce domaine : il n'existe pas de donnée physique à laquelle rapporter une dépense moyenne nationale.

L'étude a donc consisté à vérifier s'il existait, d'une part, une corrélation entre ce type de dépenses et le produit intérieur brut de la région et, d'autre part, le taux de chômage. Dans les deux cas, la corrélation est élevée, ce qui signifie en clair que plus le PIB d'une région est fort, plus ses dépenses dans le domaine économique sont importantes et que plus le nombre de chômeurs est important, et plus les dépenses économiques de la région le sont.

Ces résultats peuvent paraître paradoxaux mais ils s'expliquent de la manière suivante :

1°) une région forte sur le plan économique a tendance à continuer à se développer et les autorités régionales stimulent et accompagnent ce développement ;

2°) les régions riches attirent plus de main d'œuvre et connaissent un taux de chômage peu élevé correspondant au nécessaire ajustement de l'offre et de la demande, mais aussi à l'attraction naturelle qu'exerce une région opulente, peuplée, plus anonyme et dotée d'un système de prise en charge sociale plus perfectionné.

Il a donc été construit un indicateur prenant en compte le PIB et le nombre de chômeurs, et les dépenses de chaque région ont été reconstituées d'après ces valeurs. Il en ressort que le rapport entre la dépense la plus élevée et la plus faible s'établit à 1,7, ce qui indique une faible disparité.

Avec ce nouvel indicateur de charges, la valeur de l'indice synthétique se modifie et cinq régions ont alors un solde négatif (Champagne-Ardenne, Centre, Languedoc-Roussillon, Bourgogne et Limousin), mais le classement reste à peu près le même. Ce résultat indique que si toutes les régions voulaient

intervenir dans le domaine de l'action économique avec le même « dynamisme normatif », cinq d'entre elles n'en auraient pas les moyens.

## **II. PROPOSITION POUR UNE RÉFORME DE LA PÉRÉQUATION RÉGIONALE**

### ***A. LES OBJECTIFS DU GROUPE DE TRAVAIL***

Le groupe de travail poursuit les mêmes objectifs en matière de péréquation interrégionale que ceux qu'il a exposés dans son rapport sur la péréquation interdépartementale. Ces objectifs peuvent être résumés de la manière suivante : la péréquation doit avoir pour but de favoriser l'égalité entre les régions, ce qui signifie concrètement que les inégalités doivent être corrigées de telle manière que les citoyens soient égaux devant les charges comme devant les prestations du service public sur l'ensemble du territoire national.

### ***B. LA MÉTHODE DU GROUPE DE TRAVAIL***

Le groupe de travail, convaincu que l'amorce de la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales contenue dans la loi de finances pour 2004, le projet de loi relatif aux responsabilités locales et le projet de loi organique relatif à l'autonomie financière manifestent la prise de conscience du gouvernement que la décentralisation doit être consolidée et fournissent un environnement propre à réformer également les modalités de la péréquation, a défini deux principes essentiels à ses yeux pour guider la réforme de la péréquation interrégionale :

- La nécessité de respecter, lors de la mise en œuvre de la nouvelle péréquation, le niveau de ressources actuel de chaque région et donc de ne mettre en jeu, à ce titre, que les masses financières disponibles dans l'avenir ;
- La nécessité de mettre en œuvre cette nouvelle péréquation de manière progressive.

### ***C. LA RÉFORME DES DOTATIONS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LA CRÉATION D'UNE DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (DGF) RÉGIONALE***

La loi de finances initiale pour 2004 a instauré une DGF régionale sur le même modèle que la DGF des autres collectivités locales (dotation forfaitaire et dotation de péréquation) et il a été précisé que la péréquation ne serait pas financée par un prélèvement sur le montant des dotations perçues en 2003 et regroupées dans la dotation forfaitaire mais par l'affectation d'une partie de l'accroissement annuel de cette même masse.

La méthode a donc consisté pour déterminer la dotation forfaitaire à photographier pour chaque région les compensations perçues en 2003 au titre de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et des droits de mutation à titre onéreux ainsi que 95 % de la DGD avec indexation de cette même masse sur un taux situé entre 75 % et 95 % du taux de la DGF totale et fixé entre ces deux limites par le Comité des finances locales. Pour la dotation de péréquation, on reprend au départ l'ancien Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR).

L'architecture est donc la suivante : une enveloppe de DGF totale indexée sur l'inflation et la moitié de la progression du PIB à l'intérieur de laquelle on trouve une dotation forfaitaire progressant entre 75 et 95 % de l'évolution de DGF – à la discrétion du CFL – et une fois déterminée la dotation forfaitaire, on dégage le solde qui constitue la dotation de péréquation. On voit donc que plus la dotation forfaitaire est indexée à un niveau faible plus les marges dégagées pour la dotation de péréquation sont élevées.

Après cette réforme, on constate que la marge de manœuvre qu'il est possible de dégager pour la péréquation pourra être plus importante que par le passé. D'ailleurs, pour 2004, le CFL en choisissant pour taux de progression de la dotation forfaitaire 88 % du taux de la progression totale de la DGF a augmenté de 24,83 % la dotation de péréquation (c'est-à-dire l'ancien FDCR) ce qui constitue une avancée importante et nouvelle en matière de péréquation.

Grâce à cette ouverture, le groupe de travail a envisagé deux prolongements à la réforme amorcée. Il lui a semblé d'abord qu'il fallait jouer sur l'indexation de la dotation forfaitaire afin de rester dans une enveloppe fermée et ne pas obérer davantage les finances de l'Etat. Ensuite, il restera possible d'intervenir sur les critères de répartition du solde/dotation de péréquation qui, à ce stade, sont restés inchangés.

- ***Assouplir l'indexation de la dotation forfaitaire***

Aujourd'hui, la DGF des régions représente une masse financière de 4,8 milliards d'euros (4,708 milliards pour la dotation forfaitaire et 75,7 millions pour la dotation de péréquation). Comme l'indique le tableau en page ..., dans l'état actuel du droit et prenant pour hypothèse une évolution de 2,25 % de la DGF par an, il faut 24 ans pour obtenir une augmentation de la dotation de péréquation de 250 millions d'euros avec une indexation de la dotation forfaitaire de 95 % du taux d'évolution de la DGF. Si, au contraire, on autorise le CFL à indexer la dotation forfaitaire à 5 % seulement de l'évolution de la DGF, alors seules quatre années suffisent.

En clair, si l'on veut dégager de meilleures marges pour la péréquation et rester dans une enveloppe constante, il faut accepter de ne plus laisser la dotation forfaitaire augmenter régulièrement et donc quasi figer son évolution au profit d'une dotation de péréquation qui bénéficierait de la plus grosse partie de l'évolution de l'indexation. Il s'agit d'un système de vases communicants qui ne remet pas en cause les finances publiques, mais leur mode de distribution.

- ***Adopter l'indice synthétique comme nouveau critère de répartition***

Pour déterminer quelles régions doivent prioritairement accéder aux versements de péréquation, le groupe propose que l'on utilise l'indice synthétique de ressources et de charges tel qu'il a été défini. Il conviendrait donc d'améliorer la situation financière des régions qui apparaissent comme « défavorisées » quand on leur applique cet indice. Cet indice deviendrait le critère de répartition de la dotation de péréquation.

A ce stade, il reste à déterminer quelle est la valeur idéale de l'indice à atteindre. Trois valeurs peuvent être envisagées.

***1°) La valeur idéale de l'indice est la moyenne***

Cela signifie que l'on souhaite que les régions qui ne disposent pas d'une marge de manœuvre après dépenses obligatoires au moins égale à la moyenne des marges de manœuvre doivent être aidées. On remarquera que la moyenne a pour inconvénient d'être distordue et tirée vers le haut par les régions les plus « favorisées » et l'objectif est difficile à atteindre (800 millions d'euros seraient nécessaires).

***2°) La valeur idéale de l'indice est la médiane***

Dans ce cas de figure, il s'agit de la valeur de l'indice qui sépare les régions en deux groupes égaux en nombre, un groupe au dessous de la médiane, un groupe au dessus de la médiane. C'est un pari ambitieux (il faut dégager 250 millions d'euros).

***3°) La valeur idéale est comprise entre 0 et la médiane***

C'est l'approche la plus pragmatique : on choisit une valeur minimale de l'indice garanti à toutes les régions et cette valeur est déterminée par les fonds le plus facilement disponibles (il faudrait tabler sur 100 millions d'euros).

Une fois opéré le choix entre ces trois valeurs et mesuré la masse financière nécessaire, il faut enfin choisir un calendrier progressif qui peut s'étaler entre 4 à 10 ans.

Le groupe de travail inscrit ses propositions dans la nouvelle architecture proposée par la loi de finances pour 2004. Il émet le vœu que l'indexation de la dotation forfaitaire soit la plus basse possible afin de dégager la plus grande marge de manœuvre pour la péréquation. Il souhaite que le Comité des finances locales puisse moduler librement le taux de l'indexation retenu pour la dotation forfaitaire et pour ce faire un changement législatif mineur s'impose. Enfin, il espère que la parfaite objectivité de l'indice calculé pour servir de clé de répartition sera accepté par tous, et que cette nouvelle modalité de péréquation pourra être mise en œuvre dès 2005 dans la mesure où elle ne nécessite pas de mobiliser de nouveaux fonds, mais se contente de distribuer autrement ceux qui existent.

# ANNEXE I – RAPPORT DU CABINET MICHEL KLOPFER

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>CHAPITRE 1 : LA PÉRÉQUATION RÉGIONALE : LA MESURE DES INÉGALITÉS</b> .....	18
<b>I. LA PÉRÉQUATION ACTUELLE EN FAVEUR DES RÉGIONS</b> .....	18
A. AVANT LE 1ER JANVIER 2004 .....	18
1. La DGF perçue par la région Ile-de-France .....	18
2. Le Fonds de correction des déséquilibres régionaux .....	19
B. DEPUIS LE 1ER JANVIER 2004 .....	23
<b>II. LES INÉGALITÉS DE RESSOURCES ET DE CHARGES</b> .....	24
A. LES INÉGALITÉS DE RESSOURCES .....	25
1. Les ressources directes .....	25
a) La taxe professionnelle .....	25
b) La taxe foncière sur les propriétés bâties .....	26
c) Le potentiel fiscal direct .....	27
d) Le produit des trois taxes .....	27
2. Les ressources indirectes .....	28
a) Les compensations fiscales .....	29
b) Les droits de mutation .....	30
c) Le potentiel fiscal indirect basé sur le produit des cartes grises .....	30
3. Les transferts de l'Etat .....	31
B. LES INÉGALITÉS DE CHARGES .....	32
1. Préambule méthodologique .....	32
a) Le premier postulat qui anime cette recherche a été de ne considérer que les compétences de base des régions .....	33
b) Le deuxième a priori méthodologique a consisté à privilégier la notion d'indice synthétique de coût sur celle de dépense par habitant au sens « somme des charges divisée par nombre d'habitant » .....	33
2. Les disparités observées pour les différents indicateurs de charges .....	34
a) Les dépenses de fonctionnement liées aux lycées .....	34

b) Les dépenses de fonctionnement liées à la formation professionnelle.....	35
c) Les dépenses de fonctionnement liées au TER.....	37
d) Les dépenses de personnel.....	38
<b>C. LA PROBLÉMATIQUE DES DÉPENSES D'EQUIPEMENT</b> .....	39
1. Les dépenses d'investissement relatives aux lycées .....	40
2. Les dépenses d'investissement relatives à la formation professionnelle .....	41
3. Les dépenses d'investissement relatives au TER.....	42
<b>III. CONSTRUCTION D'UN INDICE SYNTHÉTIQUE</b> .....	43
<b>A. MÉTHODOLOGIE</b> .....	43
1. Ressources prises en compte.....	43
2. Charges prises en compte.....	44
3. Valeur de l'indice synthétique .....	45
<b>B. RÉSULTATS DE L'INDICE SYNTHÉTIQUE DE BASE</b> .....	45
<b>C. INDICE SYNTHÉTIQUE ET FONDS DE CORRECTION DES DÉSÉQUILIBRES RÉGIONAUX</b> .....	46
1. Après le versement de la dotation de péréquation, ce rapport entre l'indice synthétique le plus élevé et le plus faible se stabilise à 39 contre 40 précédemment. ....	46
2. Corrélation entre le niveau de l'indice et les bénéficiaires / contributeurs.....	47
<b>D. INDICE SYNTHÉTIQUE ET FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS</b> .....	47
<b>E. INDICE SYNTHÉTIQUE ET CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGION</b> .....	49
<b>F. VARIANTE : PRISE EN COMPTE DES DÉPENSES RELATIVES À L'ACTION ÉCONOMIQUE</b> .....	52
1. Méthodologie retenue .....	52
2. Les dépenses normatives des régions dans le domaine économique.....	54
3. Valeur de l'indice synthétique .....	54
<b>CHAPITRE 2 : LA PÉRÉQUATION RÉGIONALE : LA CORRECTION DES INÉGALITÉS</b> .....	56
<b>I. NOUVEAU CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE : CRÉATION D'UNE DGF DES RÉGIONS</b> .....	56
A. PRINCIPES DE LA DGF RÉGIONALE .....	56
B. ARCHITECTURE.....	57
C. RÉFLEXIONS DU GROUPE DE TRAVAIL.....	58
<b>II. LES MOYENS D' ACTIONS POSSIBLES</b> .....	58

A. L'INDEXATION DE LA DOTATION FORFAITAIRE.....	58
B. LE CRITÈRE DE RÉPARTITION : L'INDICE SYNTHÉTIQUE.....	59
<b>III. LES ENVELOPPES NÉCESSAIRES.....</b>	<b>60</b>

## CHAPITRE I

### LA PÉRÉQUATION RÉGIONALE, LA MESURE DES INÉGALITÉS

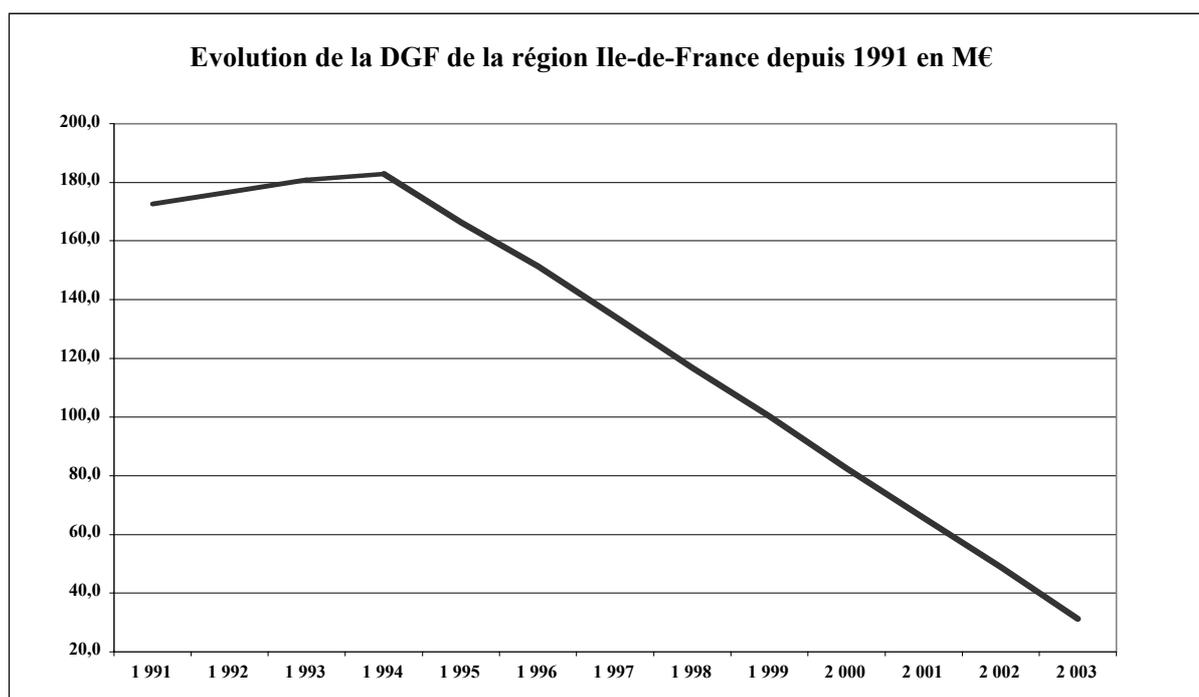
#### I.. LA PÉRÉQUATION ACTUELLE EN FAVEUR DES RÉGIONS

##### A. Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004

##### 1. La DGF perçue par la région Ile-de-France

La région Ile-de-France est la seule région à percevoir une dotation globale de fonctionnement. À ce titre, elle reçoit par prélèvement sur les sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement des départements, la dotation forfaitaire, la seconde part de la dotation de péréquation (dotation impôts ménages) et bénéficie de la garantie de progression minimale dans les mêmes conditions que les départements.

En 1995, la loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire a mis en place la suppression progressive jusqu'à extinction définitive, de la DGF versée par l'Etat à la région Ile-de-France, processus devant être achevé sur 11 ans, soit en 2005. 18,3 M€ sont donc prélevés chaque année sur la DGF de cette région et depuis 1996, un tiers de ce prélèvement abonde la



dotation de solidarité urbaine, un tiers la dotation de solidarité rurale et le dernier tiers la dotation de fonctionnement minimale des départements.

Source : DGCL, 2003

## **2. Le Fonds de correction des déséquilibres régionaux**

Depuis 1993, est créé un fonds de correction des déséquilibres régionaux alimenté par un prélèvement sur les recettes de certaines régions, dont bénéficient les régions les moins favorisées. **Cette dotation de l'Etat vers l'échelon régional est la seule dont l'objet est de favoriser la péréquation.**

Le prélèvement est assis sur le montant total des dépenses des régions dont le potentiel fiscal direct par habitant est supérieur au potentiel fiscal moyen correspondant, et dont le taux de chômage pour la même année est inférieur à la moyenne nationale.

Le montant du prélèvement sur les dépenses (1 %, 1,5 % ou 2 %) est directement fonction de l'écart au potentiel fiscal moyen de l'ensemble des régions :

- $PF \text{ moyen} < PF < PF \text{ moyen} + 5 \%$ , le montant de prélèvement est égal à 1 % des dépenses
- $PF \text{ moyen} + 5 \% < PF < PF \text{ moyen} + 20 \%$ , le montant de prélèvement est égal à 1,5 % des dépenses
- $PF > PF \text{ moyen} + 20 \%$ , le montant de prélèvement est égal à 2 % des dépenses.

La répartition intervient ensuite en faveur des régions dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15 % au potentiel fiscal moyen correspondant. Elle s'effectue :

– pour moitié, proportionnellement à l'écart au potentiel fiscal moyen pondéré par l'effort fiscal et la population,

– pour le solde, proportionnellement au rapport entre le potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des régions et le potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de la région considérée.

Source : DGCL, 2003

en M€

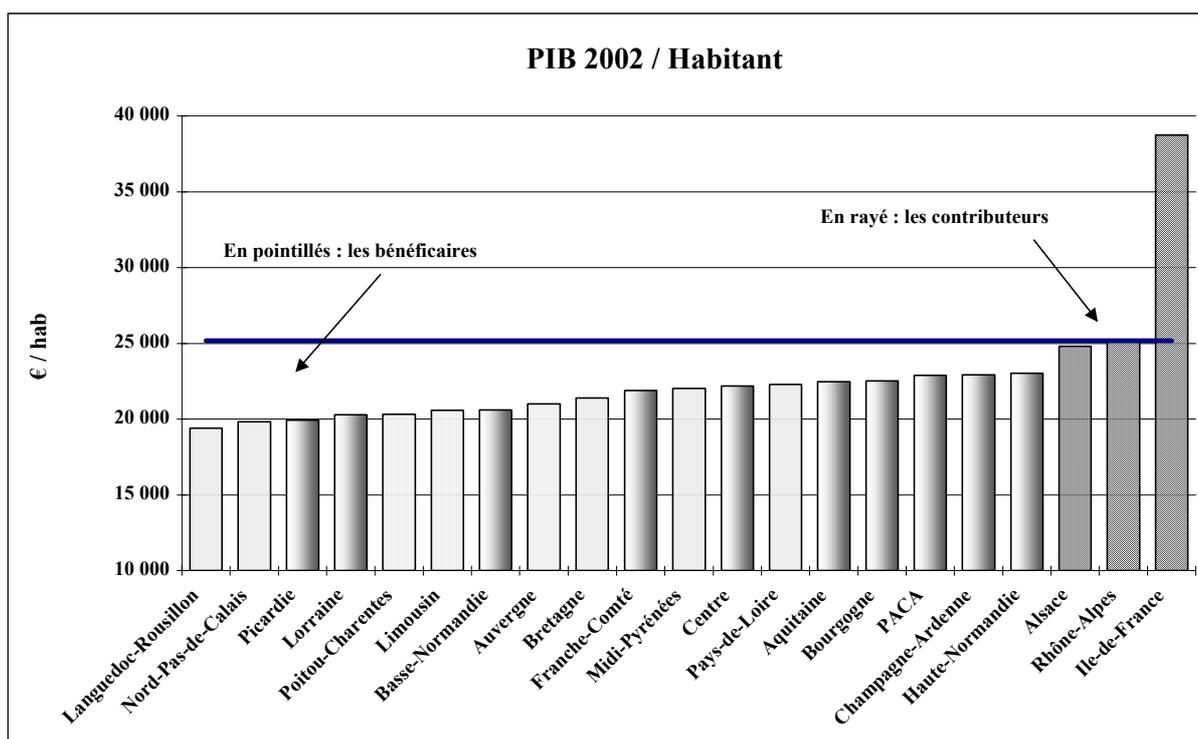
Prélèvements		Attributions	
Alsace	4,3	Auvergne	5,4
Ile-de-France	42,4	Bretagne	5,7
Rhône-Alpes	13,9	Corse	6,8
		Languedoc-Roussillon	5,5
		Limousin	6,0
		Midi-Pyrénées	8,2
		Nord-Pas-de-Calais	7,1
		Pays-de-la-Loire	5,8
		Poitou-Charentes	5,3
		Outre Mer	4,9
<b>Total</b>	<b>60,6</b>	<b>Total</b>	<b>60,6</b>

### Corrélation entre les indicateurs socio-économiques et le FCDR.

Même si la répartition de ce fonds est réalisée à partir du potentiel fiscal des régions, il est possible de rechercher des corrélations entre les bénéficiaires et les contributeurs en fonction d'autres critères socio-économiques.

### Le Produit Intérieur Brut

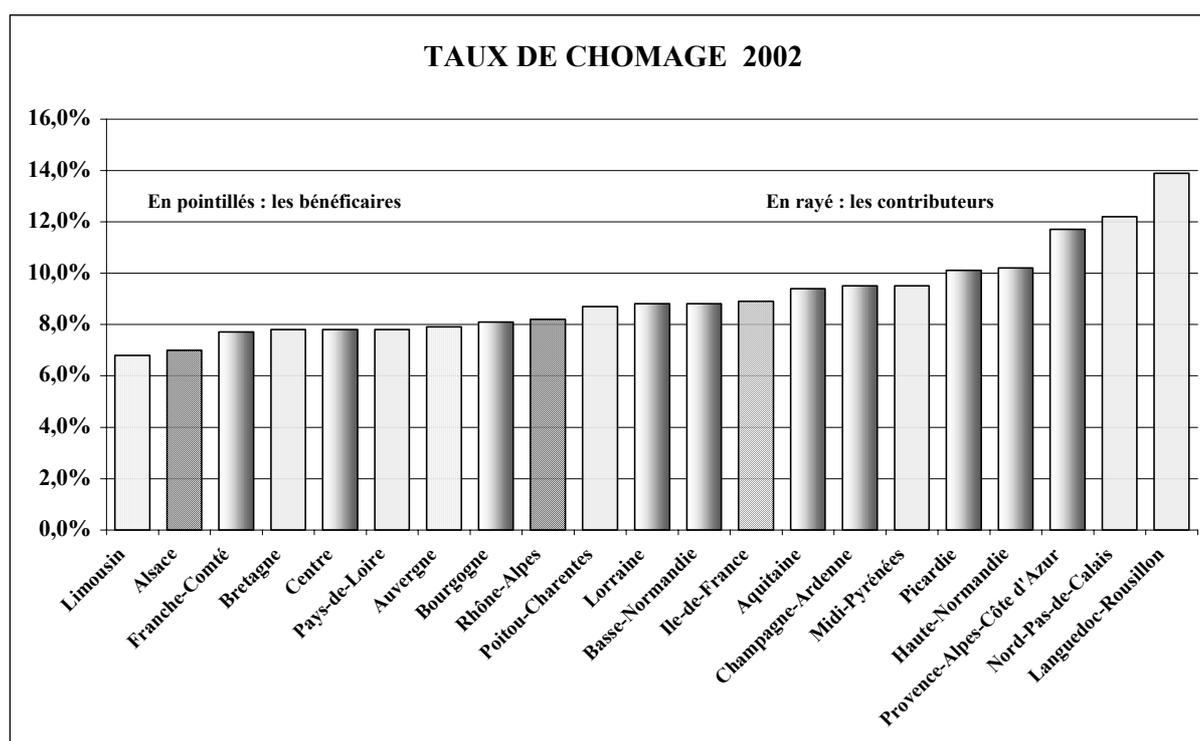
Source : INSEE



Les 3 régions qui affichent un PIB par habitant le plus élevé (Ile-de-France, Rhône-Alpes et Alsace), sont aussi celles qui contribuent au fonds.

En revanche, la corrélation est moins évidente pour les bénéficiaires : les régions qui affichent les niveaux de PIB par habitant les plus faibles ne perçoivent pas toutes le FCDR : il s'agit notamment de la Picardie et de la Lorraine.

### Le Taux de chômage

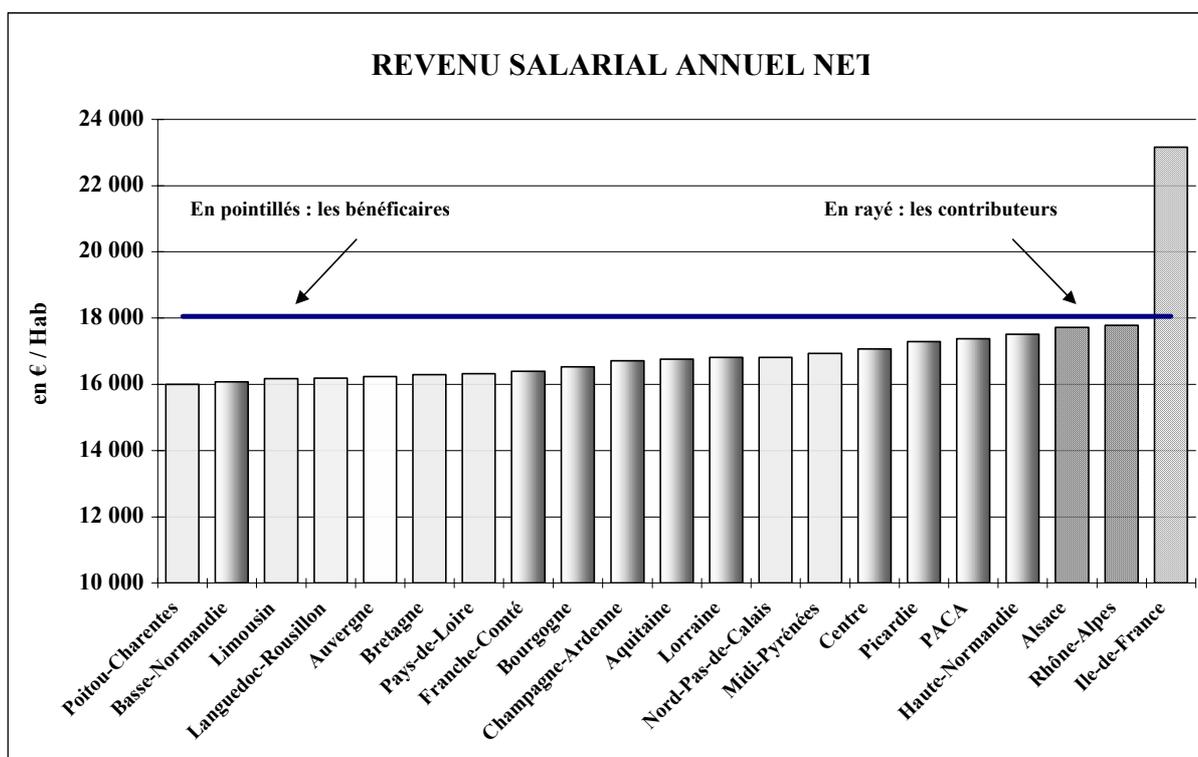


Source : INSEE

Le taux de chômage est un indicateur qui est utilisé pour déterminer les régions contributrices, mais il est associé à une seconde condition relative au potentiel fiscal.

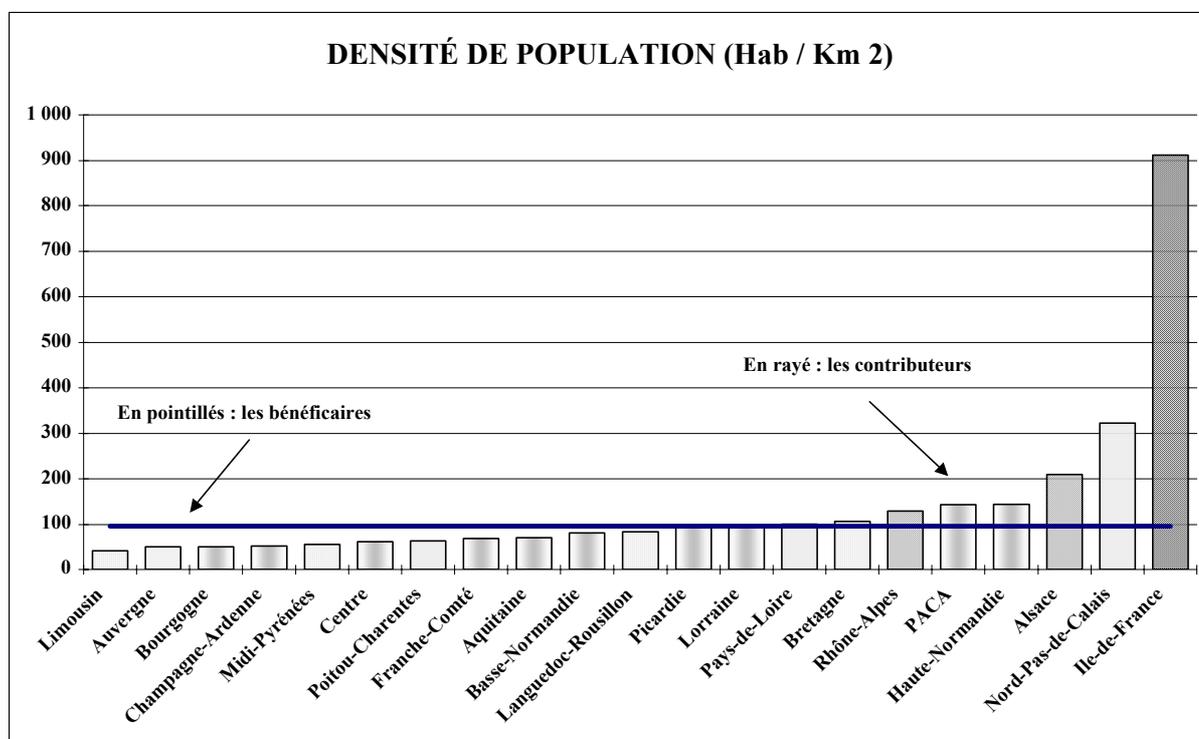
Au final, les régions contributrices ne sont pas celles qui affichent des taux de chômage très inférieurs à la moyenne et à l'inverse les bénéficiaires ne sont pas ceux dont les taux de chômage sont les plus élevés.

## Le revenu salarial net



Les régions dont le revenu salarial est le plus élevé sont effectivement celles qui contribuent au fonds. Par ailleurs, la corrélation est assez bonne en sens inverse : celles qui déplorent un faible revenu par habitant sont aussi bénéficiaires du fonds, à l'exception de la Basse-Normandie.

## La densité



Aucune corrélation ne peut être établie entre la densité de population des régions et le niveau du FCDR. En effet, les régions les plus denses ne sont pas toutes contributrices.

Le Nord-Pas-de-Calais, par exemple, est la deuxième région la plus dense, pour autant elle est bénéficiaire du fonds et non contributrice.

### **B. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004**

La loi de finances pour 2004 a créé une DGF des régions.

Cette DGF comprend deux parts :

– **une dotation forfaitaire** : elle photographie pour chaque régions, les compensations perçues en 2003 au titre de la suppression de la part salaires, de la taxe d'habitant et des droits de mutation à titre onéreux, ainsi que de 95 % de la DGD, avec indexation de cette masse sur un taux situé entre 75 % et 95 % du taux de la DGF (ce taux étant fixé par la comité des finances locales). Le taux d'indexation de la dotation forfaitaire est plus fort pour les régions que pour les départements ou les communes dans la mesure où l'étendue des inégalités y est moins importante. **Cette dotation n'a par définition aucun caractère péréquateur.**

– **une dotation de péréquation** : qui est la reprise de l'actuel fonds de correction des déséquilibres régionaux. Les règles de répartition de cette part péréquation pourraient éventuellement être aménagées par rapport à celles

actuellement utilisées. **Plus le taux d'indexation retenue pour faire évoluer la dotation forfaitaire sera faible et plus les masses financières affectées à la péréquation seront importantes.**

**Exemple :**

L'évolution des masses financières ont été simulées jusqu'en 2009 en prenant les taux retenus en 2004 par le projet de loi de finances (taux directeur de la DGF) et par la comité des finances locales (pourcentage d'évolution de la forfaitaire). Pour les années suivantes, il a été fait l'hypothèse que le comité des finances locales choisirait un taux d'indexation médian (85 %) et que la DGF nationale évoluerait de 2,5 % par an.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TAUX DIRECTEUR DGF	1,9%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
POURCENTAGE FORFAITAIRE	88%	85%	85%	85%	85%	85%

**NATIONAL**

DGF forfaitaire	4 708	4 808	4 910	5 015	5 121	5 230
<i>Evolution</i>		2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%
DGF péréquation	76	95	116	137	159	182
<i>Evolution</i>		25,8%	21,4%	18,4%	16,2%	14,6%
<b>TOTAL</b>	<b>4 784</b>	<b>4 903</b>	<b>5 026</b>	<b>5 152</b>	<b>5 280</b>	<b>5 412</b>
		2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%

**À partir de ces hypothèses, la dotation de péréquation pourrait progresser d'environ 20 % par an.**

Pour information, évolution du FCDR ces trois dernières années :

	2 001	2 002	2 003
FCDR	59,460	60,156	60,640
<i>Evolution</i>		1,17%	0,80%

Toutefois, ces enjeux feront l'objet d'analyses plus approfondies dans le deuxième chapitre de cette étude.

## II. LES INÉGALITÉS DE RESSOURCES ET DE CHARGES

### Précision méthodologique :

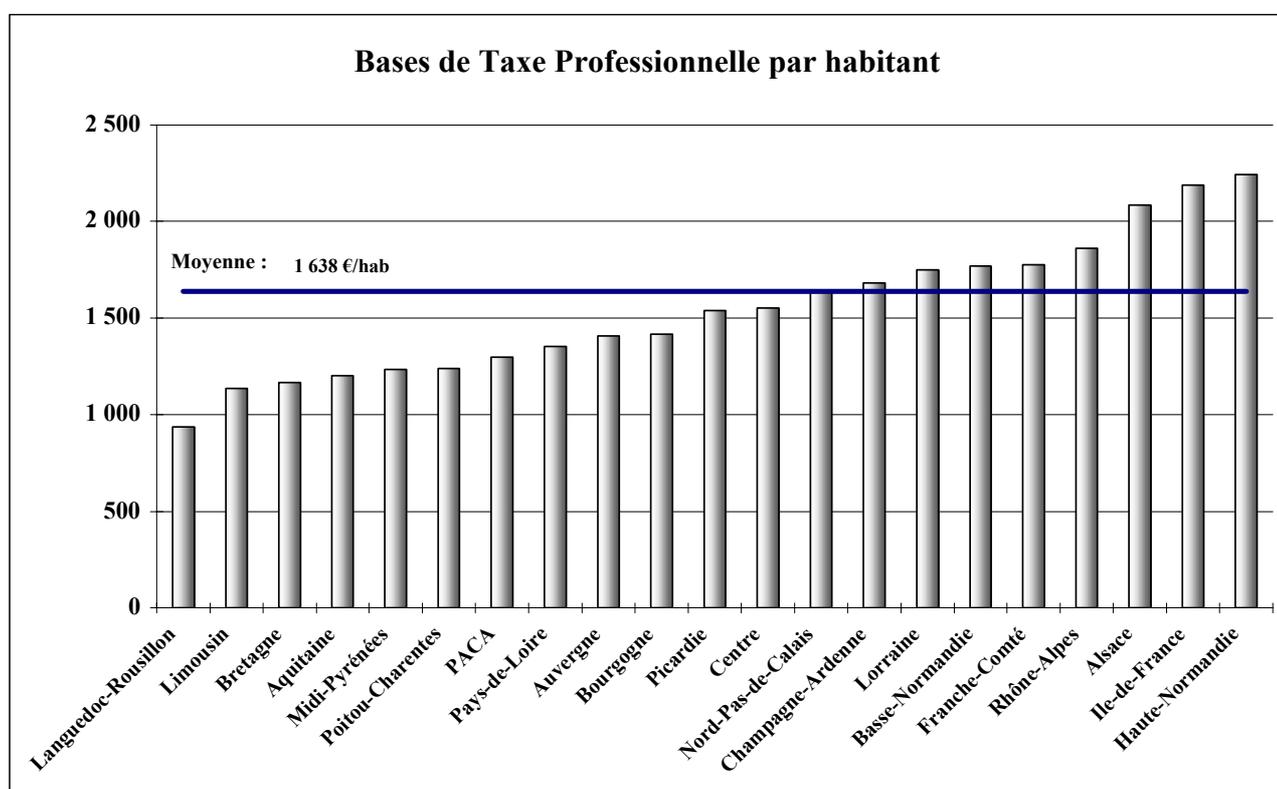
Compte tenu de leurs spécificités, les régions d'Outre-mer ainsi que la Corse ne seront pas intégrées à l'analyse. En effet, ces régions ont un statut et des compétences particulières qui les rendent difficilement comparables aux régions de métropole.

## A. Les inégalités de ressources

Les ressources des régions sont composées principalement des taxes directes : taxe professionnelle, foncier bâti et non bâti. La part régionale de taxe d'habitation a été supprimée en 2001 et compensée aux régions. Des ressources indirectes sont également perçues : il s'agit essentiellement de la taxe sur les cartes grises. La taxe additionnelle aux droits de mutation a été supprimée en 1999 et remplacée par une compensation fiscale.

### 1. Les ressources directes

#### a. La taxe professionnelle



Source : DGCL, 2002

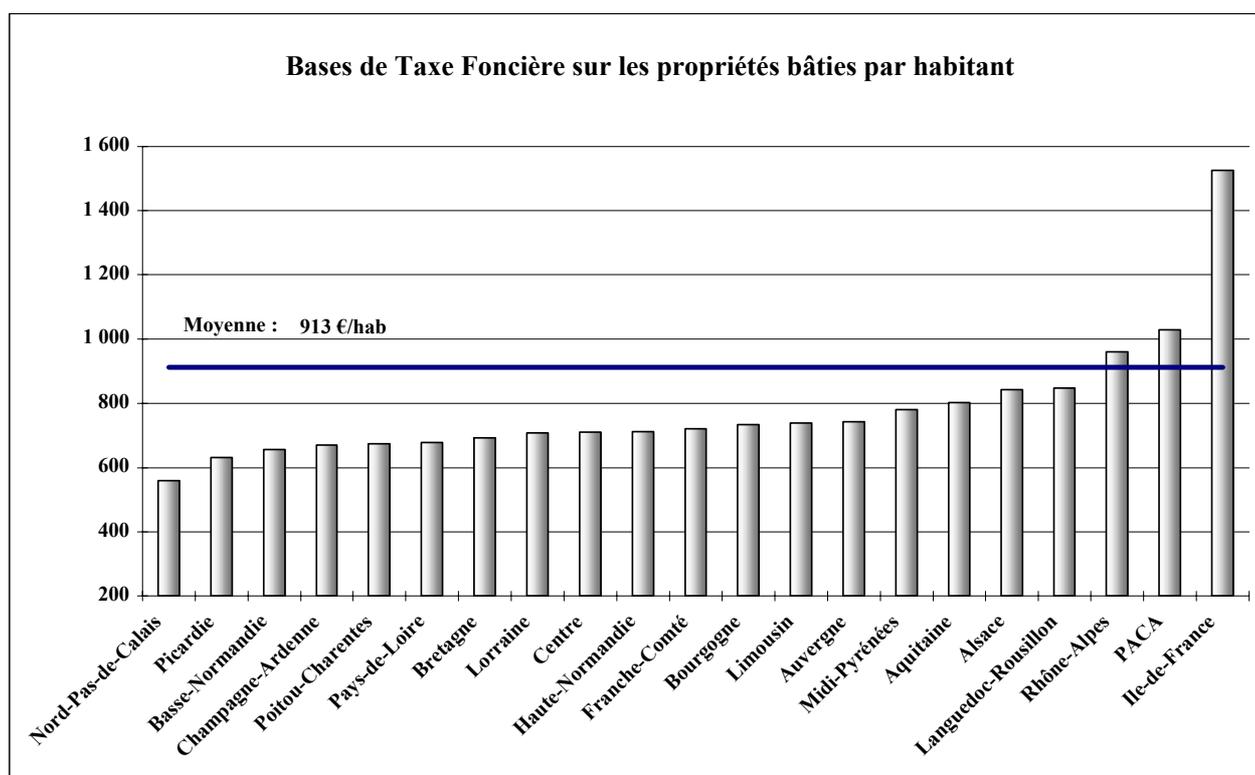
Les bases de TP les plus élevées (la Haute-Normandie) représentent 2,4 fois les bases les plus faibles (Languedoc-Roussillon). À l'échelle de la région, les dispersions concernant cet impôt sont peu accentuées. Ainsi, 11 régions sur 21 possèdent des bases de TP comprises entre + ou - 20 % de la moyenne.

→ 13 régions enregistrent des bases de taxe professionnelle inférieures à la moyenne.

Sur ces 13 régions, 2 ont des bases de taxe professionnelle inférieures de plus de 30 % à la moyenne. Il s'agit du Languedoc-Roussillon (937 €/habitant) et du Limousin (1 137 €/habitant).

→ **3 régions enregistrent des bases de taxe professionnelle supérieures de plus de 20 % à la moyenne** : la Haute-Normandie (2 244 €/habitant), l'Ile-de-France (2 190 €/habitant), l'Alsace (2 086 €/habitant).

#### b. La taxe foncière sur les propriétés bâties



*Source* : DGCL, 2002

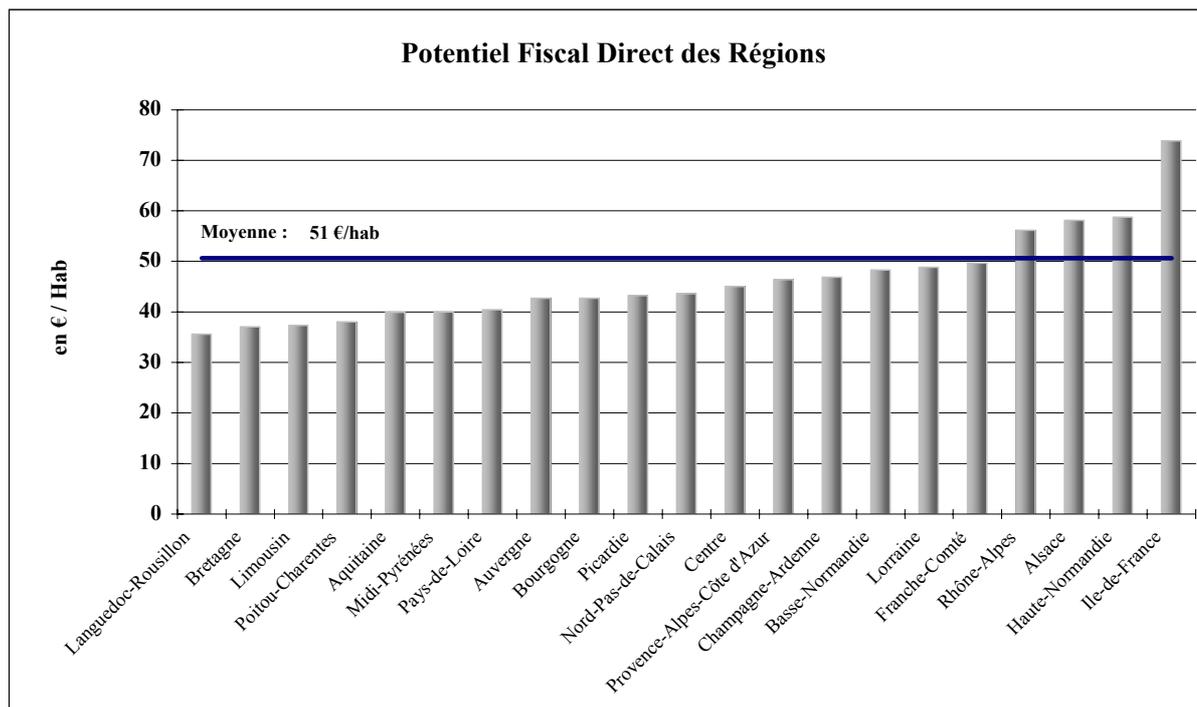
Les dispersions sont un peu plus fortes concernant le foncier bâti puisque le rapport entre les bases de foncier bâti les plus élevées et les plus faibles s'élève à 2,7 au lieu de 2,4 pour la taxe professionnelle.

→ **1 région enregistre des bases supérieures de plus de 20 % à la moyenne** : il s'agit de la région Ile-de-France (1 526 €/habitant). Cette région tire la moyenne vers le haut, ce qui explique que 18 régions possèdent des bases de foncier bâti inférieures à la moyenne.

→ **2 régions ont des bases de foncier bâti inférieures de plus de 30 % à la moyenne** : il s'agit du Nord Pas-de-Calais (560 €/habitant) et de la Picardie (631 €/habitant).

### c. Le potentiel fiscal direct

La DGCL publie un potentiel fiscal direct des régions. Il est défini de la même façon que le potentiel fiscal des communes. Il est obtenu en appliquant aux bases nettes d'imposition les taux moyens observés au niveau régional. La taxe d'habitation est exclue du calcul dans la mesure où la part régionale de cet impôt a été supprimée en 2001 et remplacée par une compensation versée par l'Etat.



Source : DGCL, 2002

Le potentiel fiscal direct le plus élevé (Ile-de-France) représente près de 2 fois le plus faible (Languedoc-Roussillon).

→ 1 région enregistre un potentiel fiscal direct supérieur de plus de 20 % à la moyenne : il s'agit de la région Ile-de-France (74 €/habitant).

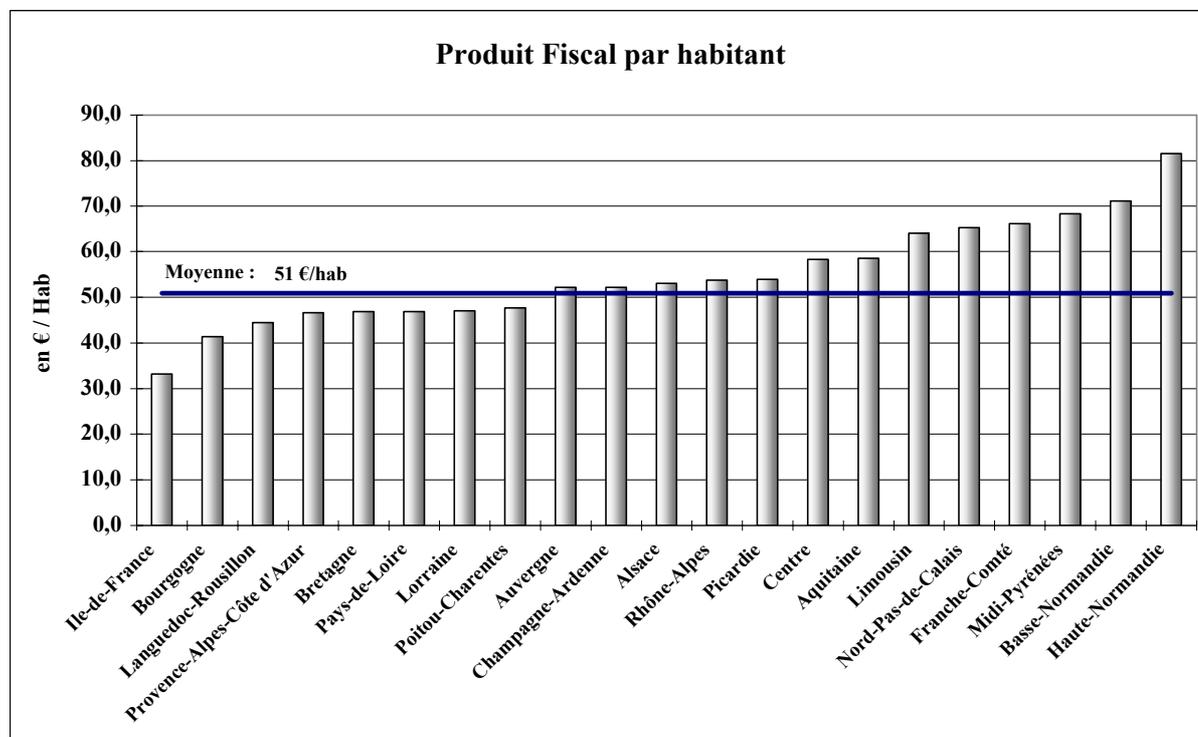
→ 13 régions ont un potentiel fiscal direct compris entre + ou - 20 % de la moyenne et 17 sont en dessous de cette moyenne.

→ 7 régions ont un potentiel fiscal direct inférieur de plus de 20 % à la moyenne : il s'agit du Languedoc-Roussillon (36 €/habitant), de la Bretagne (37 €/habitant), du Limousin (37 €/habitant), du Poitou-Charentes (38 €/habitant), de l'Aquitaine (40 €/habitant), du Midi-Pyrénées (40 €/habitant) et du Pays de Loire (40 €/habitant).

### d. Le produit des trois taxes

Alors que le mode de calcul du potentiel fiscal direct neutralise les différences de politiques fiscales appliquées par les régions, le produit des 3 taxes

permet de comparer les recettes réellement encaissées par les régions, obtenues en appliquant aux bases d'imposition les taux réellement votés.



Source : DGCL, 2002

→ 14 régions se situent dans une fourchette de produit fiscal comprise entre – 20 % et + 20 % de la moyenne.

→ 6 régions ont un produit fiscal 3 taxes supérieur de plus de 20 % à la moyenne : il s'agit de la Haute-Normandie (81,6 €/habitant), de la Basse-Normandie (71,1 €/habitant), du Midi-Pyrénées (68,3 €/habitant), de la Franche-Comté (66,2 €/habitant), du Nord Pas-de-Calais (65,3 €/habitant) et enfin du Limousin (63,3 €/habitant).

→ 1 région a un produit fiscal 3 taxes inférieur de plus de 20 % à la moyenne : il s'agit de la région Ile-de-France (33,1 €/habitant). Cette région qui possède le potentiel fiscal direct le plus élevé, se situe en termes de produit fiscal/habitant parmi les plus faibles. En effet, les taux d'imposition y sont plus faibles que dans d'autres régions. Par ailleurs, l'effet population joue très fortement dans la mesure où la richesse fiscale est ramenée à un nombre d'habitant très élevé.

## 2. Les ressources indirectes

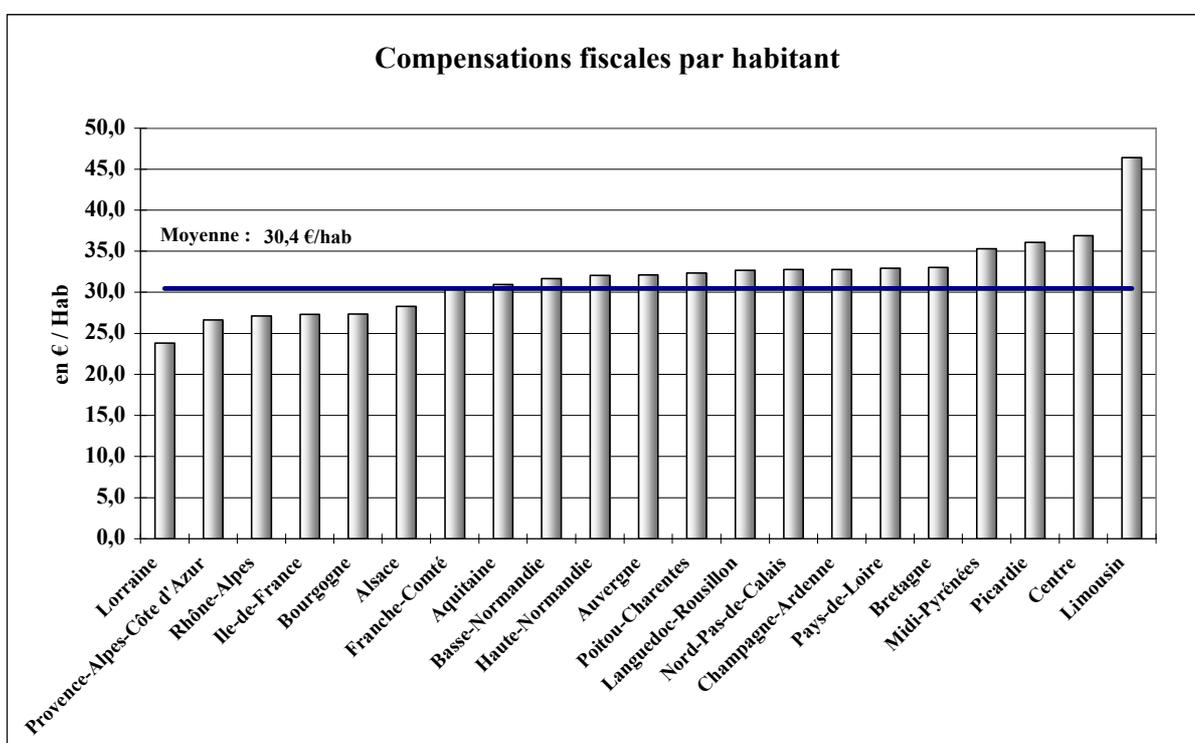
Elles sont composées des compensations fiscales de l'Etat au titre de la suppression de la part salaires dans l'assiette de la taxe professionnelle et de la

suppression de la part régionale de taxe d'habitation. Une autre compensation aux régions est destinée à couvrir la perte des droits de mutation à titre onéreux.

La fiscalité indirecte des régions se compose donc désormais de la taxe sur le permis de conduire et sur les cartes grises. En raison du renoncement progressif des régions à la taxe sur le permis de conduire, cette ressource ne sera pas prise en compte dans l'analyse compte tenu de son montant marginal dans les budgets régionaux.

#### a. Les compensations fiscales

Sont regroupées dans cette catégorie, les compensations relatives à la suppression de la taxe d'habitation et à la suppression de la part salaires dans l'assiette de la taxe professionnelle.



*Source* : DGCL, 2002

Le rapport entre les compensations fiscales par habitant les plus élevées (Limousin) et les plus faibles (Lorraine) s'élève à 1,9.

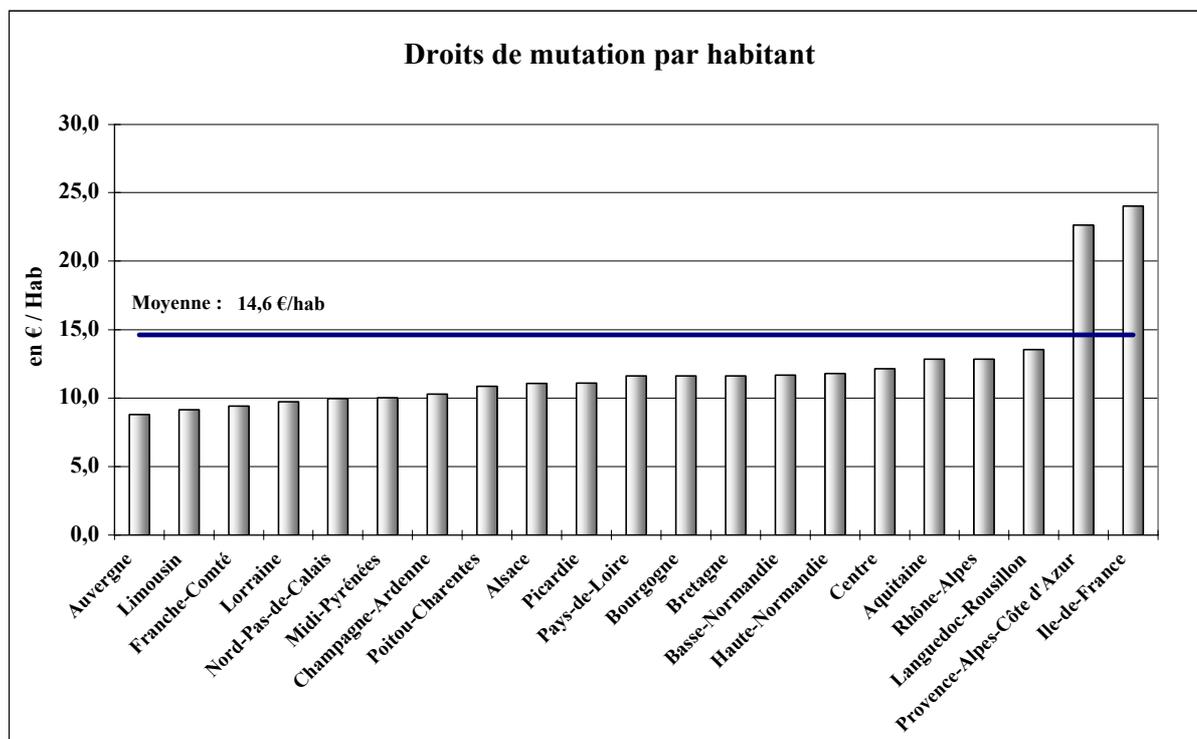
→ 18 régions se situent dans une fourchette de compensations fiscales comprises entre - 20 % et + 20 % de la moyenne.

→ 1 région perçoit des compensations fiscales inférieures de plus de 20 % à la moyenne : il s'agit de la Lorraine (24 €/habitant).

→ 2 régions perçoivent des compensations supérieures de plus de 20 % à la moyenne : il s'agit du Limousin (46 €/habitant) et de la région Centre (37 €/habitant).

### b. Les droits de mutation

La loi de finances pour 1999 a supprimé la taxe régionale additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux. En contrepartie, l'Etat verse aux régions une compensation fiscale.



Source : DGCL, 2002

→ 2 régions tirent la moyenne vers le haut et enregistrent des droits de mutation supérieurs de plus de 40 % à la moyenne : il s'agit de l'Ile-de-France (24,0 €/habitant) et de la région Provence Alpes Côte d'Azur (22,6 €/habitant).

→ 19 régions sur un total de 21 perçoivent des droits de mutation par habitant inférieurs à la moyenne

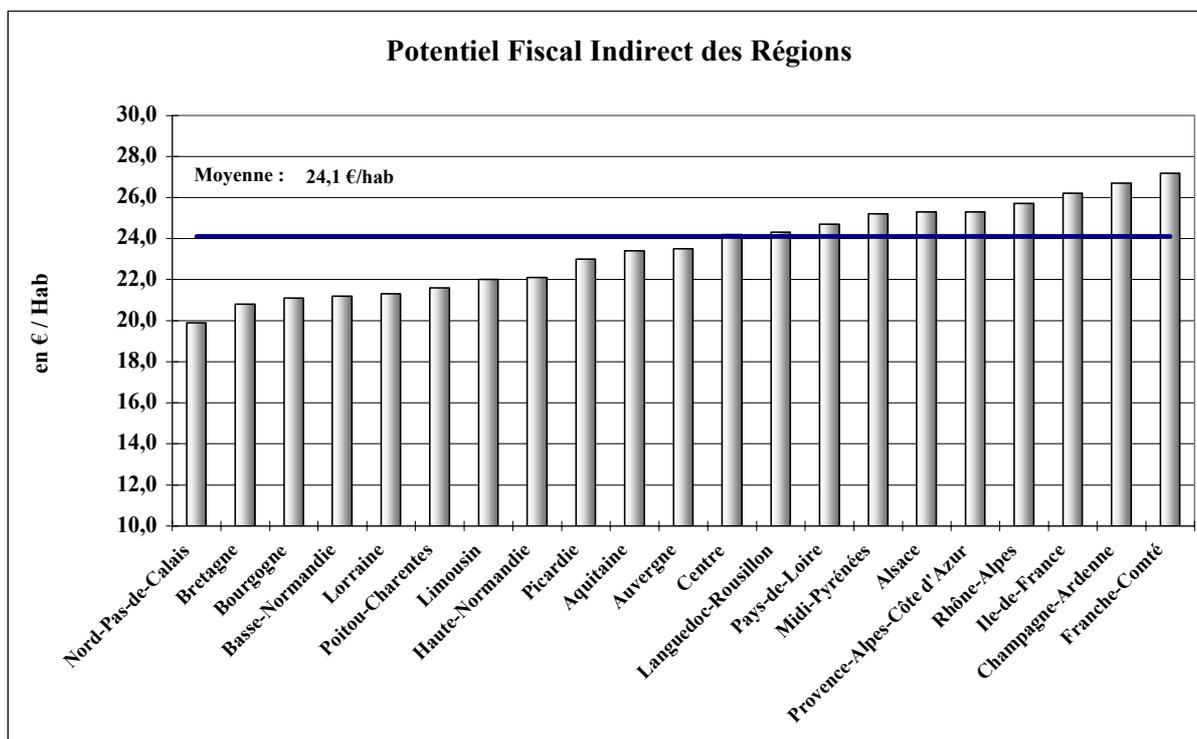
→ 6 régions enregistrent des droits de mutation inférieurs de plus de 30 % à la moyenne : il s'agit de l'Auvergne (8,8 €/habitant), du Limousin (9,1 €/habitant), de la Franche-Comté (9,4 €/habitant), de la Lorraine (9,7 €/habitant), du Nord-Pas-de-Calais (10 €/habitant), et du Midi-Pyrénées (10 €/habitant).

### c. Le potentiel fiscal indirect basé sur le produit des cartes grises

Depuis 2001, le calcul du potentiel fiscal indirect ne repose plus que sur la taxe sur les cartes grises. En effet, depuis 1998, le permis de conduire est exclu du calcul du fait du renoncement progressif des régions à cet impôt. La taxe additionnelle aux droits de mutation est, quant à elle, supprimée depuis 1999.

La taxe sur les cartes grises constitue la plus importante des taxes indirectes régionales. Les régions en fixent elles-mêmes le tarif. **Cette ressource, étant assise sur des flux et non sur des stocks, reste aléatoire.**

Pour la seule taxe sur les cartes grises, un tarif moyen a été calculé puis appliqué aux bases d'imposition régionales pour cette taxe.

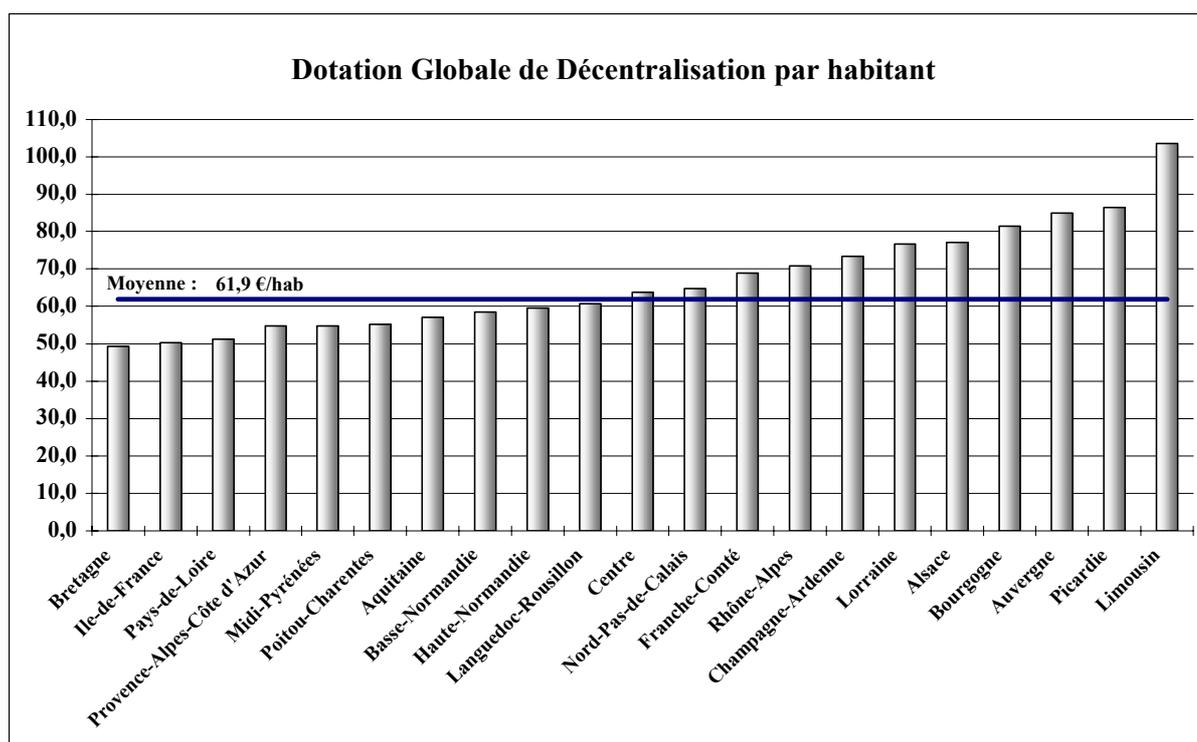


Source : DGCL, 2002

➔ **Les disparités sont très faibles dans la mesure où toutes les régions enregistrent un potentiel fiscal indirect par habitant compris entre – 20 % et + 20 % de la moyenne.**

### 3. Les transferts de l'Etat

Chaque transfert de compétences vers les régions s'est accompagné de mouvements financiers de l'Etat regroupés dans la **dotation globale de décentralisation**. Cette DGD évoluait annuellement comme la DGF nationale mise en répartition. À compter de 2004, elle est intégrée dans la dotation forfaitaire des régions, laquelle évolue selon un indice compris entre 75 % et 95 % du taux d'évolution de la DGF. Autrement dit, l'évolution de cette dotation sera moins favorable que précédemment, les marges de manœuvre financières supplémentaires devant alimenter la dotation de péréquation.



*Source* : DGCL, 2002

Concernant la région Ile-de-France, le montant global de sa DGD a été pris en compte. Par la suite, la part relative aux transports ferroviaires sera neutralisée.

Le rapport entre la région qui perçoit le plus de DGD (Limousin) et celle qui en perçoit le moins (Bretagne) s'élève à 2,1.

➔ 14 régions perçoivent une DGD par habitant comprise entre - 20 % et + 20 % de la moyenne.

➔ 1 région perçoit une DGD inférieure de plus de 20 % à la moyenne : il s'agit de la Bretagne (49 €/habitant).

➔ 6 régions perçoivent une DGD par habitant supérieure de plus de 20 % à la moyenne : il s'agit du Limousin (104 €/habitant), de la Picardie (86 €/habitant), de l'Auvergne (85 €/habitant), de la Bourgogne (81 €/habitant), de l'Alsace (77 €/habitant) et de la Lorraine (77 €/habitant).

## **B. Les inégalités de charges**

### **1. Préambule méthodologique**

Le dernier alinéa de l'article 72-2 précise que « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

Il convient ainsi de noter que l'ambition de la péréquation doit être d'atténuer les écarts de richesse mais aussi ceux afférents aux charges : à l'initiative du Sénat, en effet, le projet de loi constitutionnel initial qui prévoyait la correction des « ...inégalités de ressources.. » a été amendé, laissant le champ libre à une investigation portant aussi sur les écarts de dépenses.

Deux préambules méthodologiques doivent être apportés.

a. Le premier postulat qui anime cette recherche a été de ne considérer que les compétences de base des régions.

Pour apprécier la faculté de chaque région à pratiquer une politique discrétionnaire, il convient de commencer par mesurer la part des recettes grevée par ces compétences strictement obligatoires. **À la différence de l'étude sur les départements, seront prises en comptes pour chacune de ces compétences, les dépenses d'investissement qualifiées de récurrentes.**

Le delta constitue la marge de manœuvre dont bénéficie l'exécutif pour se montrer, éventuellement, plus généreux que ne l'y contraignent les exigences légales, ou bien alimenter des politiques dites facultatives, assurer de nouvelles compétences...

b. Le deuxième a priori méthodologique a consisté à privilégier la notion d'indice synthétique de coût sur celle de dépense par habitant au sens « somme des charges divisée par nombre d'habitant »

L'objectif sera de mesurer une sorte d'indice synthétique de coût, à même de neutraliser en amont les différents choix budgétaires des régions: seule cette pratique évite en effet que, pour une même dépense obligatoire, une région qui affiche une gestion plus dynamique soit considérée comme moins favorisée qu'une région plus rigoureuse.

Apprécier le poids des dépenses obligatoires à l'aune d'un indicateur qui ne ferait que rapporter les dépenses figurant sur un chapitre au nombre d'habitant de la région reviendrait donc à consentir une sorte de prime à ceux dont la gestion est la moins rigoureuse (pour ne pas dire « orthodoxe » ?).

**Le présent document s'attachera donc, pour chaque indicateur de charges, à raisonner en multipliant un indicateur physique réel, propre à chaque région, par le coût moyen national.**

Par exemple, le poids de la compétence « dépenses de fonctionnement des lycées » sera établi en multipliant le coût moyen national « lycées » par le nombre effectif de lycéens dans la région considérée.

**Ainsi, le fait de retenir un indicateur physique réel permet bel et bien de considérer la caractéristique de la région (nombre de lycéens, nombre de personnes en formation, kilométrage de voie ferrée...), mais le raisonnement en coût moyen neutralise les choix individuels.**

Les compétences retenues dans cette étude sont :

- Les dépenses relatives aux lycées

- Les dépenses relatives à la formation professionnelle
- Les dépenses relatives aux transports ferroviaires

L'action économique a été intégrée dans une variante spécifique et selon une méthodologie différente dans la mesure où les moyennes nationales ne peuvent a priori être appliquées à un indicateur physique.

*Définition du champ de compétence des régions au sens du Code Général des Collectivités Territoriales :*

La région a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'Etat, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région par :

- La réalisation d'études intéressant le développement régional.
- La participation au financement d'équipements collectifs et d'interventions économiques.
- La formation professionnelle continue et d'apprentissage depuis le 1<sup>er</sup> juin 1983, cette compétence a été étendue 10 ans plus tard à la formation des jeunes de moins de 26 ans.
- Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1986, les régions ont la responsabilité des dépenses de fonctionnement et d'investissement des lycées, à l'exception des dépenses pédagogiques incombant à l'Etat ainsi que des dépenses de personnel.
- En 1997, six régions ont expérimenté la régionalisation des transports ferroviaires, compétence devenue obligatoire pour l'ensemble des régions depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

## **2. Les disparités observées pour les différents indicateurs de charges**

### a. Les dépenses de fonctionnement liées aux lycées

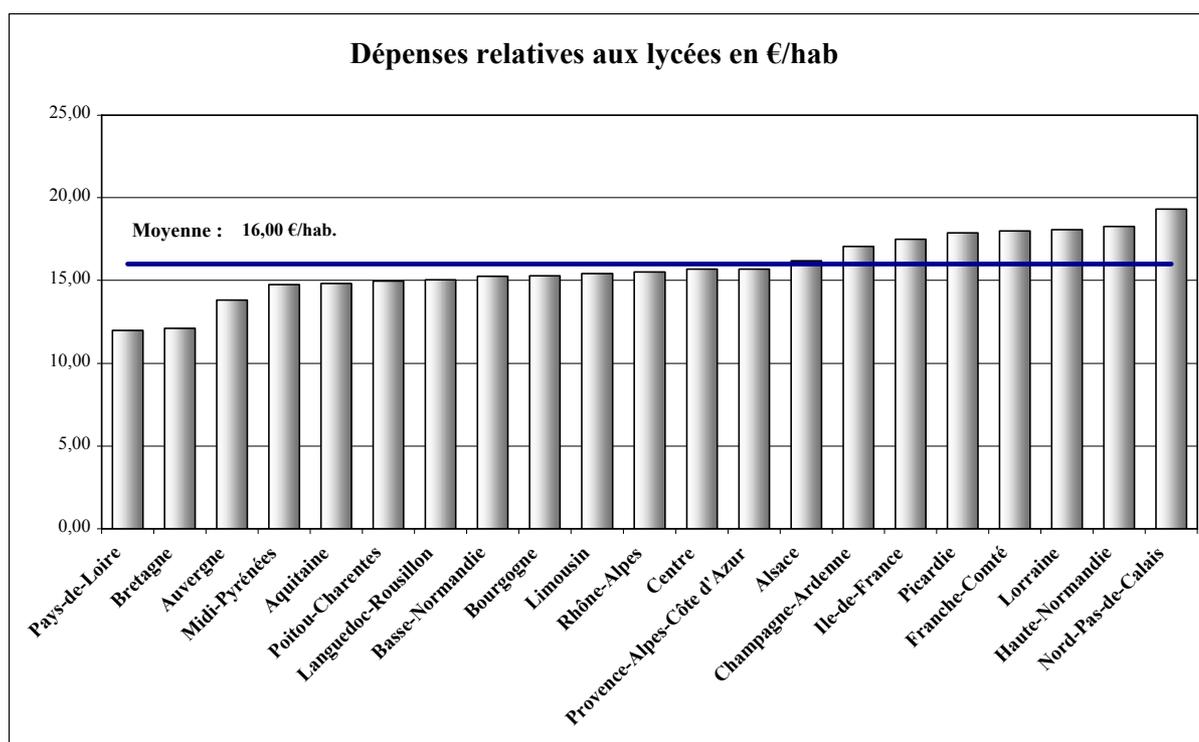
Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1986, les régions ont la responsabilité des dépenses de fonctionnement et d'investissement des lycées, à l'exception des dépenses pédagogiques incombant à l'Etat ainsi que des dépenses de personnel.

La construction de cet indicateur a obéi à la logique suivante :

Les dépenses totales des régions au titre de la compétence lycées ont été ramenées au nombre de lycéens, ce qui a permis de définir une dépense moyenne nationale par lycéen.

Cette dépense moyenne multipliée par le nombre de lycéens dans chaque région indique la charge théorique de la compétence « lycées ».

Enfin, cette dépense a été divisée par le nombre d'habitants de chaque région.



*Source* : DGCL, 2002

Les disparités sont très faibles entre les régions en ce qui concerne les dépenses relatives aux lycées. En effet, le rapport entre la dépense la plus élevée et la plus faible s'établit à 1,61. En moyenne, une région consacrerait 16 €/habitant à cette compétence.

→ **La région dont la dépense théorique est la plus élevée est le Nord Pas-de-Calais** (19,31 €/habitant), elle est suivie de la Haute-Normandie (18,24 €/habitant), de la Lorraine (18,06 €/habitant), de la Franche-Comté (17,98 €/habitant) et de la Picardie (17,86 €/habitant).

→ **2 régions affichent une dépense théorique inférieure de plus de 20 % à la moyenne** : il s'agit du Pays-de-Loire (11,98 €/habitant) et de la Bretagne (12,10 €/habitant).

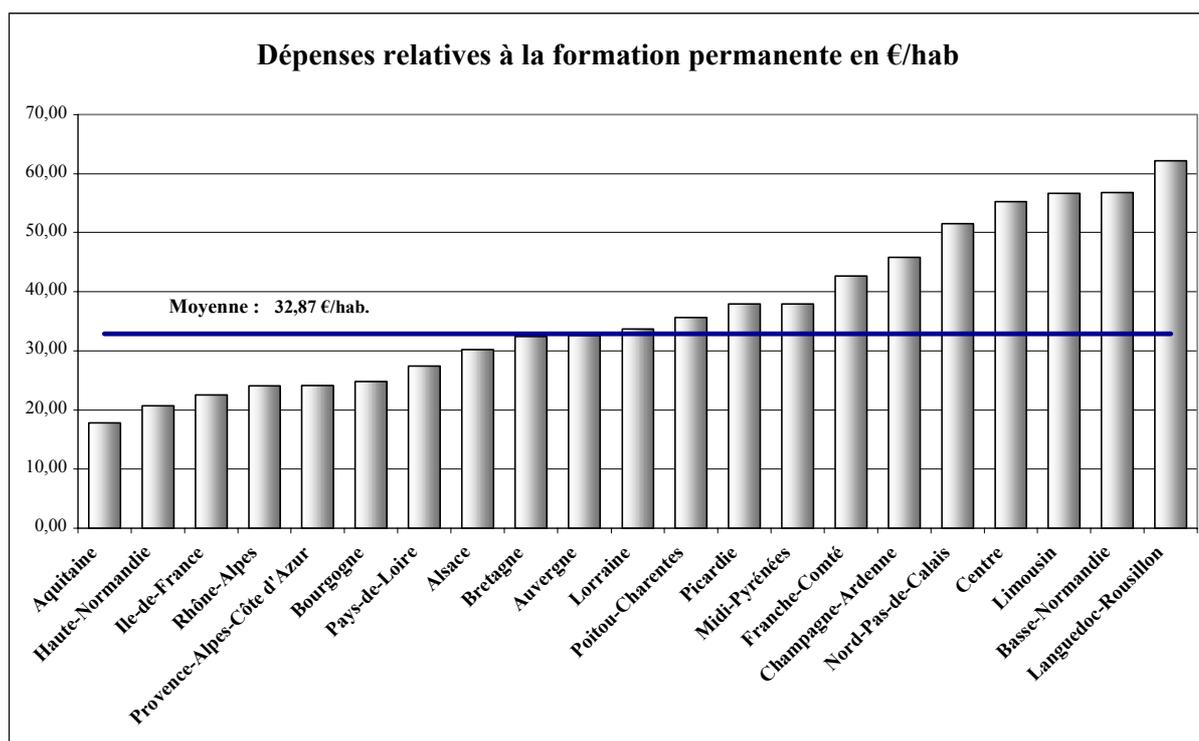
→ **18 régions enregistrent une dépense théorique comprise entre +20 % et -20 % de la moyenne.**

#### b. Les dépenses de fonctionnement liées à la formation professionnelle

Les régions détiennent, depuis 1983, une compétence de droit commun dans la définition et la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle continue et d'apprentissage. Cette compétence a été élargie, par la loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993, à la formation qualifiante et à la formation préqualifiante des jeunes de moins de 26 ans, avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 1993.

La même méthodologie que pour les dépenses relatives aux lycées a pu être opérée :

- La dépense moyenne au niveau national, obtenue en divisant le coût global de cette compétence par le nombre de bénéficiaires<sup>1</sup> a été multipliée par le nombre de personnes formées dans chacune des régions
- Cette dépense a ensuite été ramenée au nombre d'habitant.



Source : DGCL, 2002

Le rapport entre la dépense la plus élevée et la plus faible s'établit à 3,49. La dispersion est donc beaucoup plus forte concernant la formation professionnelle que pour les lycées. En moyenne, une région consacrerait 32,87 €/habitant à cette compétence.

➔ **7 régions consacraient une dépense théorique au titre de la formation professionnelle supérieure de plus de 20 % à la moyenne** : le Languedoc-Roussillon arrive en tête avec une dépense théorique de 62,2 €/habitant, il est suivi de la Basse-Normandie (56,85 €/habitant), du Limousin (56,69 €/habitant), du Nord Pas-de-Calais (51,53 €/habitant), de la Champagne-Ardenne (45,77 €/habitant), et enfin de la Franche-Comté (42,6 €/habitant).

---

<sup>1</sup> L'appréhension de cette compétence à l'aune du critère « nombre de bénéficiaires de formations » présente le défaut suivant : une faible population formée ne présage pas forcément d'une faible demande de la population susceptible d'être formée (en ce domaine, il peut être considéré que l'offre crée la demande)

→ À l'inverse, 6 régions affichent une dépense théorique inférieure de plus de 20 % à la moyenne : il s'agit de l'Aquitaine (17,81 €/habitant), de la Haute-Normandie (20,72 €/habitant), de l'Ile de France (22,56 €/habitant), de la région Rhône-Alpes (24,09 €/habitant), de la Provence-Alpes-Côte d'Azur (24,12 €/habitant) et de la Bourgogne (24,78 €/habitant).

→ Enfin, 8 régions totalisent une dépense théorique moyenne comprise entre - 20 % et + 20 % de la moyenne.

### c. Les dépenses de fonctionnement liées au TER

La régionalisation ferroviaire des transports de voyageurs est généralisée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Conformément à la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), l'ensemble des régions métropolitaines, à l'exception de l'Ile-de-France et de la Corse, sont devenues les autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Le transport ferroviaire de voyageurs devient ainsi un des premiers domaines d'intervention des régions, puisqu'il représente en moyenne un sixième de leur budget.

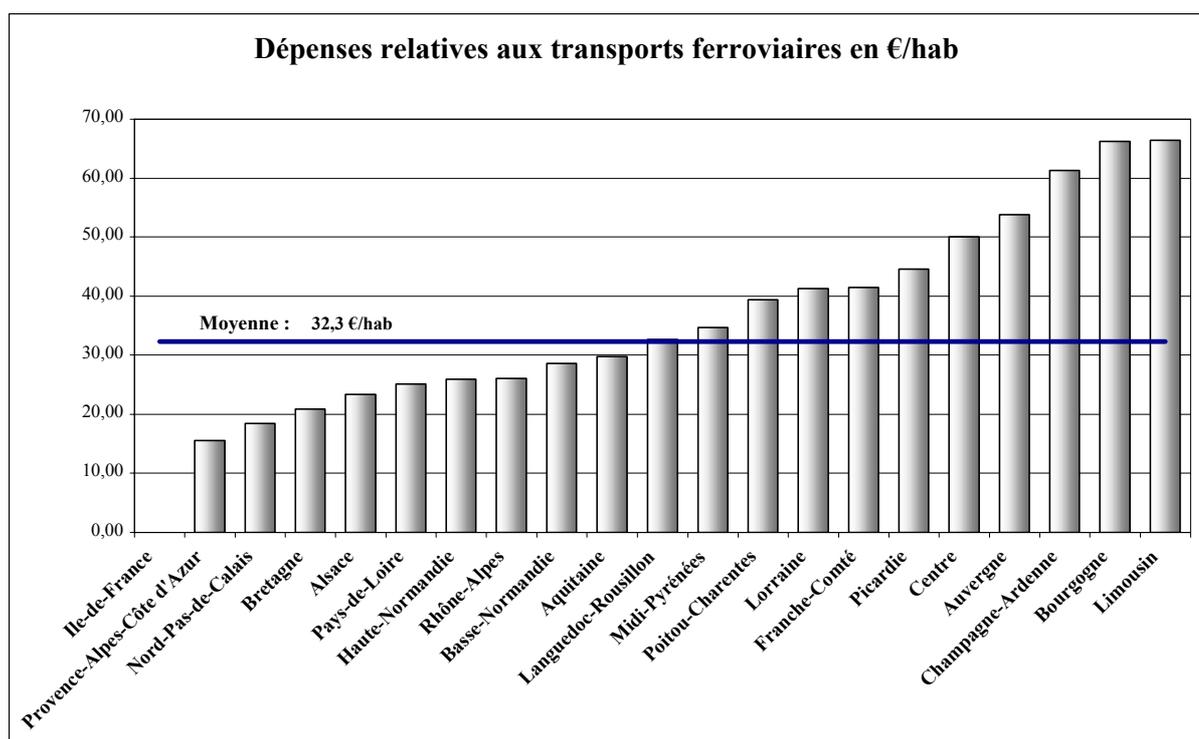
Il est nécessaire de souligner que la région Ile-de-France a adhéré depuis 2001 au syndicat des transports d'Ile-de-France. Sa participation s'établit en 2002 à 208,9 M€ et elle perçoit une compensation de l'Etat. Dans la construction de l'indice synthétique, la dépense relative aux transports ainsi que la recette de l'Etat correspondante n'ont pas été prises en compte tenu de la spécificité de cette région.

En 1997, six régions ont expérimenté la régionalisation des transports ferroviaires. Il s'agissait de l'Alsace, du Centre, du Nord-Pas-de-Calais, des Pays de la Loire, de la Provence-Alpes-Côte d'Azur et de Rhône-Alpes. En 1999, elles ont été rejointes par le Limousin. Néanmoins, pour ces régions expérimentatrices, le périmètre de compétence s'est élargi en 2002 à la prise en charge des tarifs sociaux.

Les 20 régions ont donc depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, la charge de définir le contenu du service public de transport régional de voyageurs et notamment, les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'utilisateur.

La méthodologie suivante a été appliquée :

- La dépense moyenne au niveau national a été obtenue en divisant le coût global de cette compétence par le nombre de kilomètre de voie ferrée.
- La dépense moyenne nationale multipliée par le nombre de kilomètres de voie ferrée dans chacune des régions permet de mesurer le poids théorique de cette compétence.
- Cette dépense théorique a ensuite été ramenée au nombre d'habitant.



Source : DGCL, 2002 et INSEE

Le rapport entre la dépense la plus élevée et la plus faible (hors Ile-de-France) s'établit à 4,28. La dispersion est donc assez forte concernant cette compétence. En moyenne, une région consacrerait 32,3 €/habitant pour les transports ferroviaires.

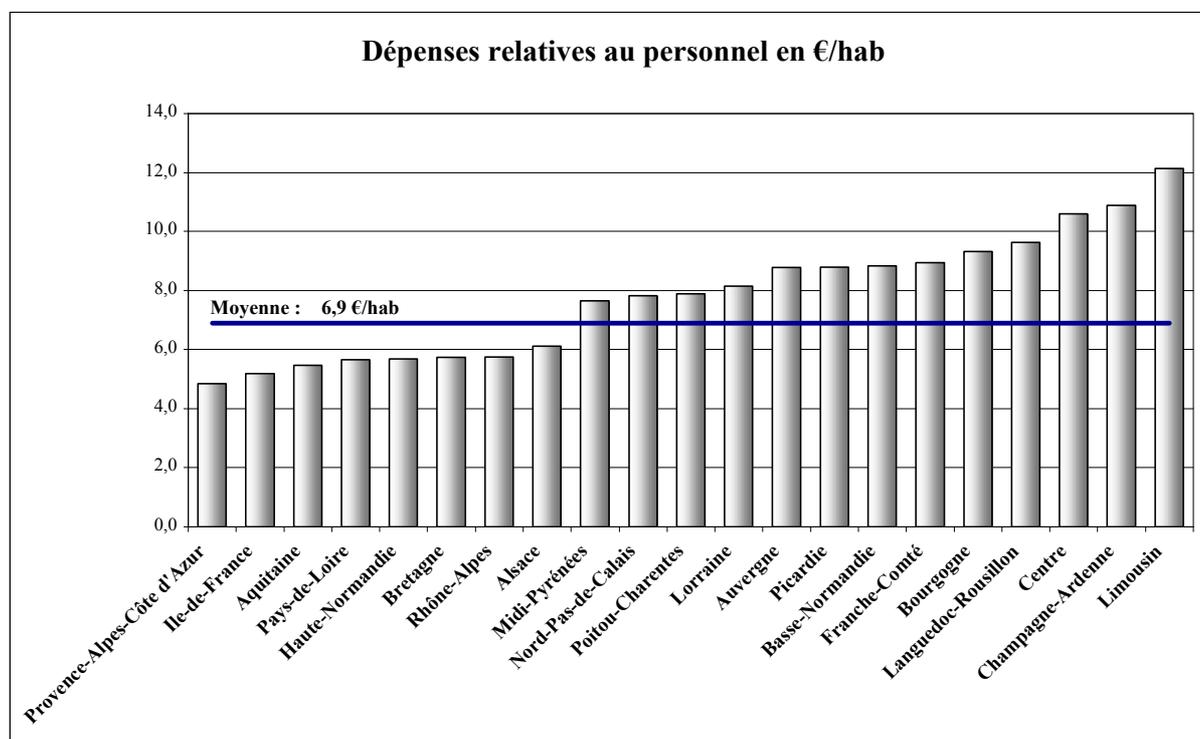
→ **4 régions affichent une dépense théorique supérieure de plus de 60 % à la moyenne** : le Limousin arrive en tête avec 66,46 €/habitant, il est suivi de la Bourgogne (66,21 €/habitant), de la Champagne-Ardenne (61,34 €/habitant) et de l'Auvergne (53,81 €/habitant).

→ **6 régions enregistrent une dépense théorique inférieure de plus de 20 % à la moyenne** : il s'agit de la Provence-Alpes-Côte d'Azur (15,54 €/habitant), du Nord-Pas-de-Calais (18,41 €/habitant), de la Bretagne (20,87 €/habitant), de l'Alsace (23,37 €/habitant), du Pays-de-Loire (25,09 €/habitant) et de la Haute Normandie (25,93 €/habitant).

→ **6 régions affichent une dépense comprise entre -20 % et +20 % de la moyenne.**

#### d. Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel constatées au niveau national ont été réparties entre les régions en fonction du niveau de leurs charges recalculées. En effet, une région dont les charges sont relativement importantes aura davantage besoin de personnel pour y faire face.



Source : DGCL, 2002 et observatoires des finances locales

Le rapport entre la dépense la plus élevée et la plus faible s'établit à 2,5. En moyenne, une région consacrerait 6,9 €/habitant pour les dépenses de personnel.

→ **1 région affiche une dépense théorique supérieure de plus de 60 % à la moyenne** : il s'agit du Limousin (12,1 €/habitant), suivi de la Champagne-Ardenne (10,9 €/habitant), du Centre (10,6 €/habitant), du Languedoc-Roussillon (9,6 €/habitant) et de la Bourgogne (9,3 €/habitant).

→ **A l'inverse, 3 régions enregistrent une dépense théorique inférieure de plus de 20 % à la moyenne** : il s'agit de la Provence-Alpes-Côte d'Azur (4,8 €/habitant), de l'Ile de France (5,2 €/habitant) et de l'Aquitaine (5,5 €/habitant).

→ **9 régions affichent une dépense comprise entre -20 % et +20 % de la moyenne.**

### C. La problématique des dépenses d'équipement

La prise en compte des dépenses d'investissement dans cette analyse présente les intérêts suivants :

– structurellement, le budget régional est davantage consacré à l’investissement que le budget départemental ou communal. En effet, en 2002, plus de 49 % des dépenses des régions ont été affectées à l’investissement contre 29 % pour les départements et 24 % pour les communes.

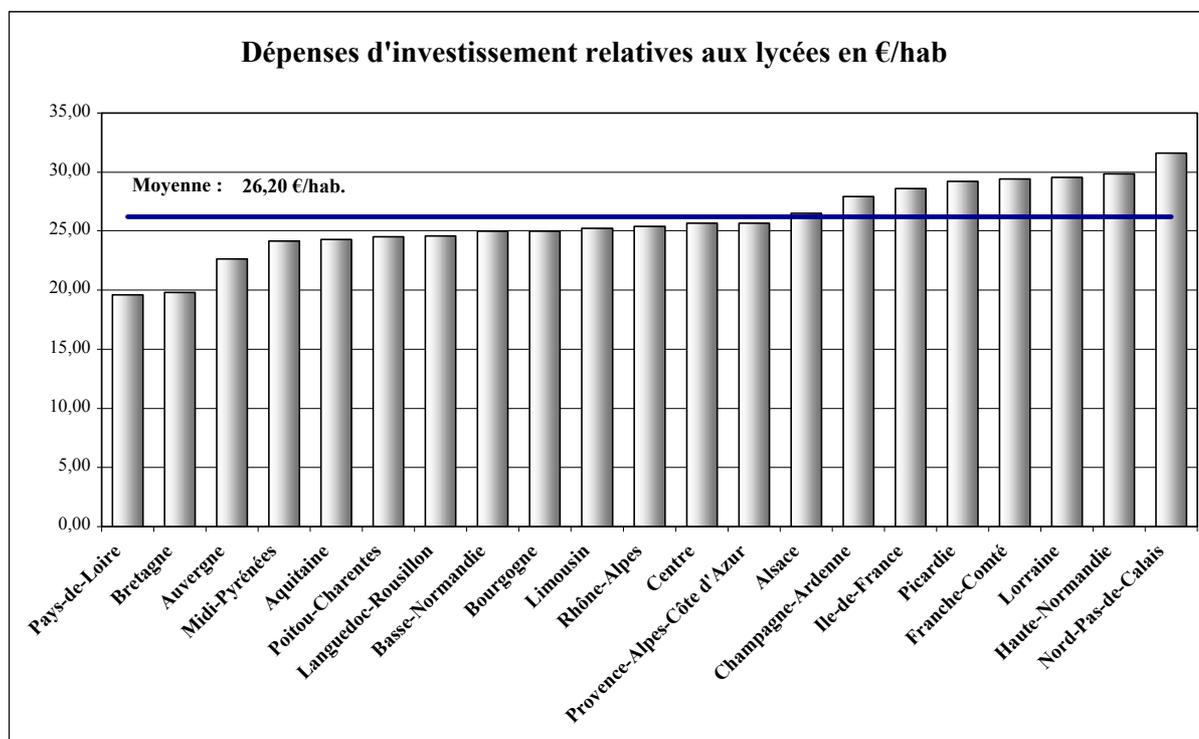
– dès lors que ces dépenses revêtent un caractère récurrent, elles peuvent être appréhendées au même titre que des dépenses de fonctionnement.

L’appréhension de ces dépenses doit être faite sur une période de référence assez longue pour lisser au mieux les éventuels pics afférents à l’investissement.

Concernant les dépenses relatives à la **formation professionnelle** et aux **lycées**, une moyenne nationale basée sur une période de 3 années a pu être calculée.

En revanche, la **compétence ferroviaire** étant généralisée pour toutes les régions qu’à partir de 2002, les données financières afférentes à cette compétence ne sont communiquées pour la première fois que cette année. Afin de ne pas tenir compte des effets de rattrapage ou à l’inverse d’une montée en puissance progressive des investissements au titre de cette compétence, une moyenne nationale par kilomètre ferroviaire a été calculée sur la base de l’année 2002 et uniquement à partir des régions expérimentatrices.

## 1. Les dépenses d’investissement relatives aux lycées



Source : DGCL, 2002, 2001 et 2000

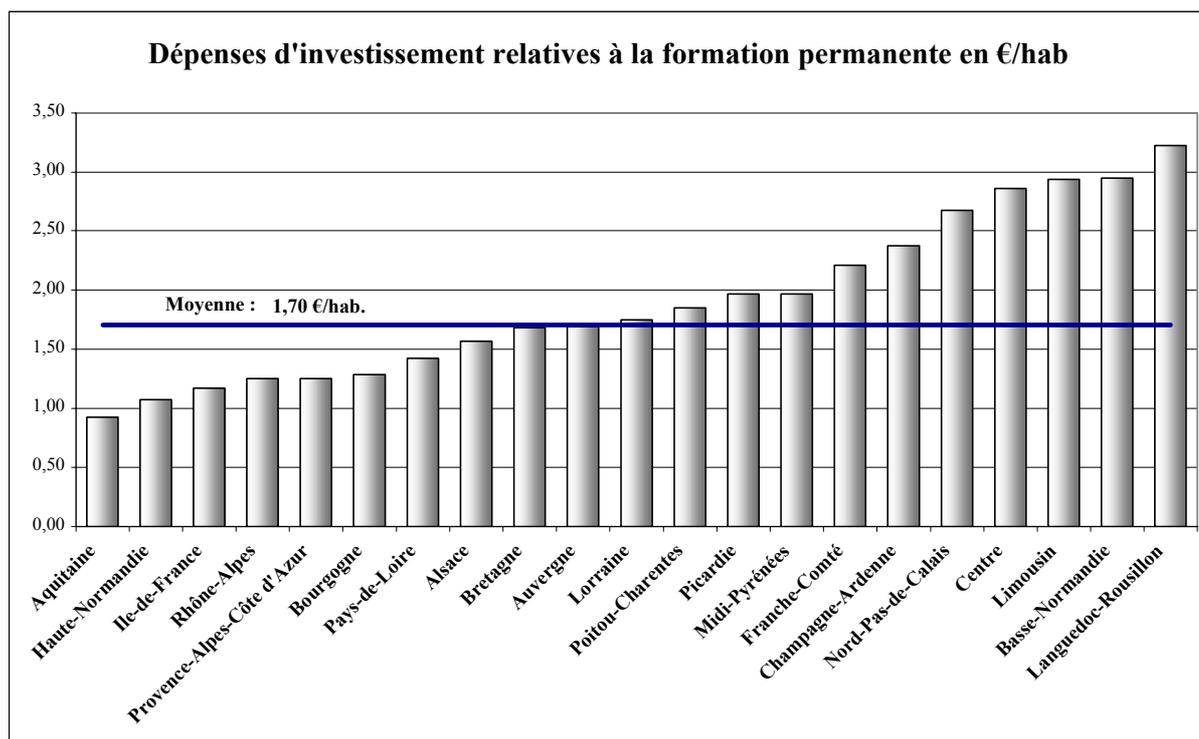
Le rapport entre la dépense la plus élevée et la plus faible s'établit à 1,61. En moyenne, une région consacrerait 26,2 €/habitant pour les dépenses d'investissement des lycées.

→ **1 région affiche une dépense théorique supérieure de plus de 20 % à la moyenne** : il s'agit du Nord-Pas-de-Calais avec une dépense de 31,61 €/habitant, il est suivi de la Haute-Normandie (29,86 €/habitant) et de la Lorraine (29,56 €/habitant).

→ **A l'inverse, 2 régions enregistrent une dépense théorique inférieure de plus de 20 % à la moyenne** : il s'agit du Pays de Loire (19,61 €/habitant) et de la Bretagne (19,81 €/habitant).

→ **18 régions affichent une dépense comprise entre -20 % et +20 % de la moyenne.**

## 2. Les dépenses d'investissement relatives à la formation professionnelle



Source : DGCL, 2002, 2001 et 2000

Le rapport entre la dépense la plus élevée et la plus faible s'établit à 3,49. En moyenne, une région consacrerait 1,70 €/habitant pour les dépenses d'investissement relatives à la formation professionnelle.

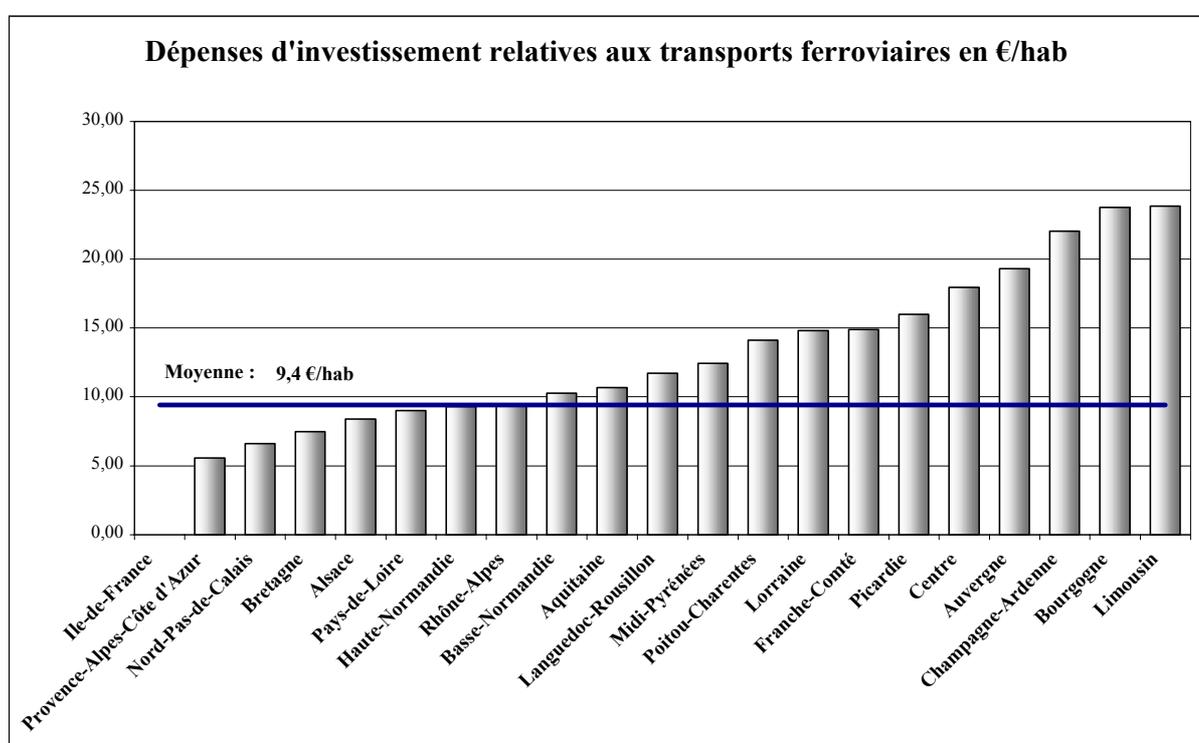
→ **7 régions affichent une dépense théorique supérieure de plus de 20 % à la moyenne** : il s'agit du Languedoc-Roussillon (3,22 €/habitant), de la Basse-Normandie (2,95 €/habitant), du Limousin (2,94 €/habitant), du Centre

(2,86 €/habitant), du Nord-Pas-de-Calais (2,67 €/habitant), de la Champagne-Ardenne (2,37 €/habitant) et enfin de la Franche Comté (2,21 €/habitant).

→ **A l'inverse, 6 régions enregistrent une dépense théorique inférieure de plus de 20 % à la moyenne** : il s'agit de l'Aquitaine (0,92 €/habitant), de la Haute-Normandie (1,07 €/habitant), de l'Ile-de-France (1,17 €/habitant), de la région Rhône-Alpes (1,25 €/habitant), de Provence-Alpes-Côte d'Azur (1,25 €/habitant) et de la Bourgogne (1,28 €/habitant).

→ 8 régions affichent une dépense comprise entre -20 % et +20 % de la moyenne.

### 3. Les dépenses d'investissement relatives au TER



Source : DGCL 2002

Le rapport entre la dépense la plus élevée et la plus faible s'établit à 4,28. En moyenne, une région consacrerait 9,4 €/habitant pour les dépenses d'investissement relatives aux transports ferroviaires.

→ **6 régions affichent une dépense théorique supérieure de plus de 60 % à la moyenne** : il s'agit du Limousin (23,83 €/habitant), de la Bourgogne (23,75 €/habitant), de la Champagne-Ardenne (22€/habitant), de l'Auvergne (19,30 €/habitant), du Centre (17,93 €/habitant) et de la Picardie (15,99 €/habitant).

→ **Hormis la région Ile-de-France qui participe à un syndicat, 3 régions enregistrent une dépense théorique inférieure de plus de 20 % à la moyenne** : il s'agit de la Provence-Alpes-Côte d'Azur (5,57 €/habitant), du Nord-Pas-de-Calais (6,60 €/habitant) et de la Bretagne (7,48 €/habitant).

→ 6 régions affichent une dépense comprise entre -20 % et +20 % de la moyenne.

### III. CONSTRUCTION D'UN INDICE SYNTHÉTIQUE

#### A. Méthodologie

L'objectif central dans la construction d'un indice synthétique de ressources et de charges a consisté à prendre en compte des moyennes et à les appliquer aux données physiques des régions.

Ainsi, on ne favorise pas les régions qui ont une politique dite « dynamique », et, à l'inverse, on ne pénalise pas les régions dont la gestion est rigoureuse.

Les données obtenues sont donc des données normatives que ce soit pour les ressources ou pour les charges. Elles doivent permettre de mesurer l'écart de richesse entre les régions après prélèvements de leurs dépenses obligatoires.

#### 1. Ressources prises en compte

La première ressource prise en compte est le **potentiel fiscal par habitant direct et indirect** des régions. Cet indicateur mesure la richesse « potentielle » des régions si les taux moyens nationaux étaient appliqués.

Les **dotations versées par l'Etat** ont également été incluses dans l'indice dans la mesure où elles font suite à des modifications de la fiscalité locale. La suppression d'une recette d'ordre fiscal a été substituée par une compensation de l'Etat et les inégalités entre les régions ont ainsi été figées. Ont donc été prises en compte :

- La compensation relative à la suppression de la taxe d'habitation
- La compensation relative à la suppression des droits de mutation
- La compensation relative à la suppression de la part salaires

Enfin, la **Dotation Globale de Décentralisation par habitant** a été prise en compte pour son montant réel dans la mesure où ce versement, calculé au moment du transfert de compétence est figé et évolue au même rythme pour toutes les régions.

Les ressources ainsi obtenues n'ont pas été corrigées de l'effort fiscal ou du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal pour respecter le principe d'un calcul à partir de moyennes nationales et non de données propres des régions. La prise en compte de ces indicateurs aurait pu entraîner un biais dans le calcul de l'indice.

## 2. Charges prises en compte

Ont été prises en compte, suivant la méthode du coût moyen observé au niveau national rapporté aux données physiques de chaque région :

- Les dépenses relatives aux lycées (fonctionnement et investissement),
- Les dépenses relatives à la formation professionnelle (fonctionnement et investissement).
- Les dépenses relatives aux transports ferroviaires (fonctionnement et investissement).
- Les dépenses de personnel (par définition, dépense de fonctionnement exclusivement).

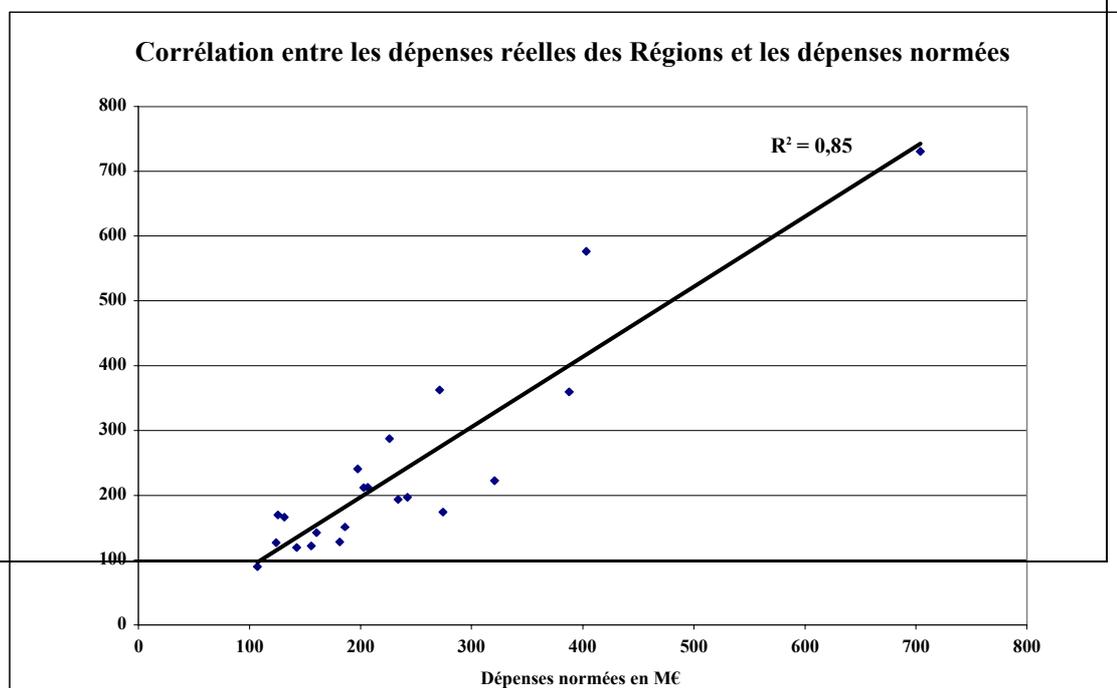
Le total de ces dépenses de fonctionnement et d'investissement rapporté au nombre d'habitant permet d'avoir une mesure des inégalités qui pèsent sur les régions.

Ce sont finalement plus de 5 Milliards d'euros de dépenses de fonctionnement qui ont été pris en compte au titre des dépenses obligatoires. Les dépenses totales de fonctionnement (dépenses obligatoires, plus dépenses facultatives) des régions représentent en 2002 plus de 6,8 milliards d'euros.

La méthode utilisée conduit donc à construire un indice comprenant 74 % des dépenses des régions.

### Validation de la méthode suivie :

**Le graphique suivant permet de vérifier la cohérence des dépenses obligatoires calculées par rapport aux dépenses totales observées dans chaque région en fonctionnement :**



La corrélation, proche de 1, est donc très forte entre les dépenses calculées à partir de moyennes nationales et les dépenses réelles supportées dans chaque région.

Une région a des dépenses réelles largement supérieures aux dépenses calculées : il s'agit de la région Rhône Alpes. À l'inverse, une région a des dépenses calculées supérieures à ses dépenses réelles : il s'agit du Languedoc-Roussillon.

Autrement dit, les écarts de charges sont donc respectés avec un raisonnement sur des moyennes nationales.

**Cette bonne corrélation permet non seulement de valider la méthodologie suivie mais aussi de démontrer que les régions ont le même comportement de dépense compte tenu de leurs caractéristiques socio-économiques.**

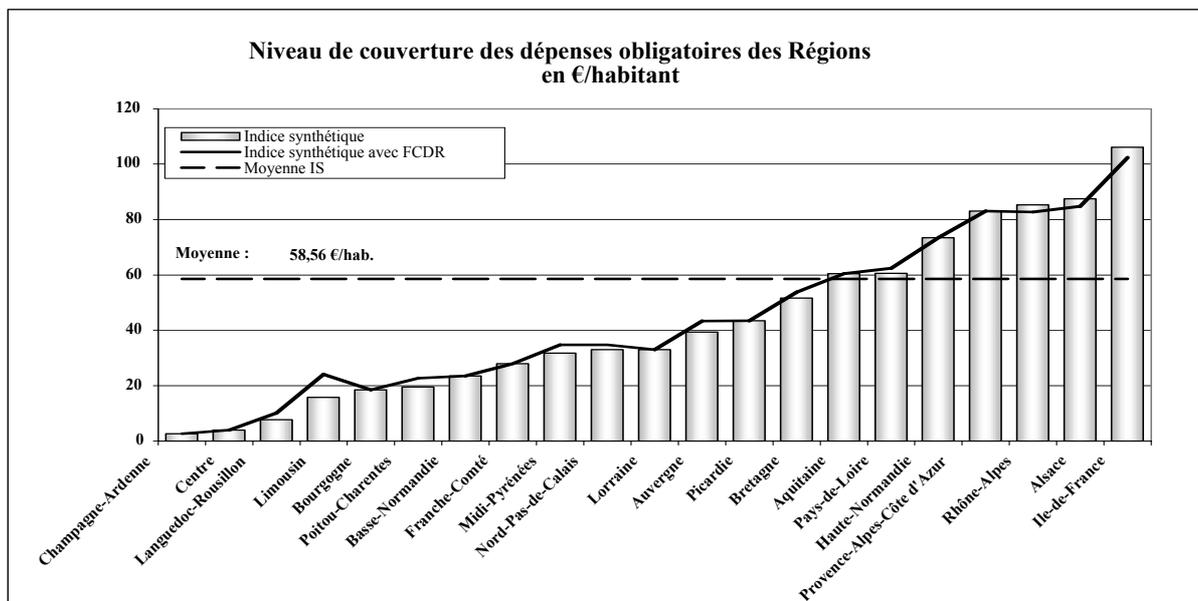
### 3. Valeur de l'indice synthétique

Les charges par habitant sont soustraites des ressources par habitant pour chacune des régions.

Le solde ainsi obtenu permet de connaître le besoin ou l'excédent de financement des régions après paiement de leurs dépenses obligatoires en fonctionnement et en investissement. C'est à partir de ce solde que les inégalités sont mesurées.

Dans un deuxième temps, a été ajoutée la seule dotation de péréquation perçue par les régions : le fonds de correction des déséquilibres régionaux.

### B. Résultats de l'Indice Synthétique de Base



**→ Toutes les régions ont un solde de ressource positif après prélèvement des dépenses relatives aux trois compétences. Néanmoins, les disparités entre régions sont très fortes puisque le rapport entre l'indice le plus élevé est la plus faible s'établit à 40.**

Les régions s'étant fortement investies dans d'autres domaines, notamment dans l'action économique, l'environnement, l'aménagement du territoire, il est assez logique que les recettes prises en compte dans le calcul de l'indice synthétique couvrent les dépenses régionales au-delà de celles relevant exclusivement des compétences retenues dans cette étude.

**→ L'indice synthétique moyen par habitant avant versement du Fond de correction des déséquilibres régionaux s'élève à 58,5 €/habitant.**

**→ 14 régions ont un indice synthétique inférieur à la moyenne :** dont la Champagne-Ardenne (2,6 €/habitant), le Centre (4 €/habitant), le Languedoc-Roussillon (7,8 €/habitant), le Limousin (15,8 €/habitant), la Bourgogne (18,5 €/habitant), le Poitou-Charentes (19,6 €/habitant) et la Basse-Normandie (23,5 €/habitant).

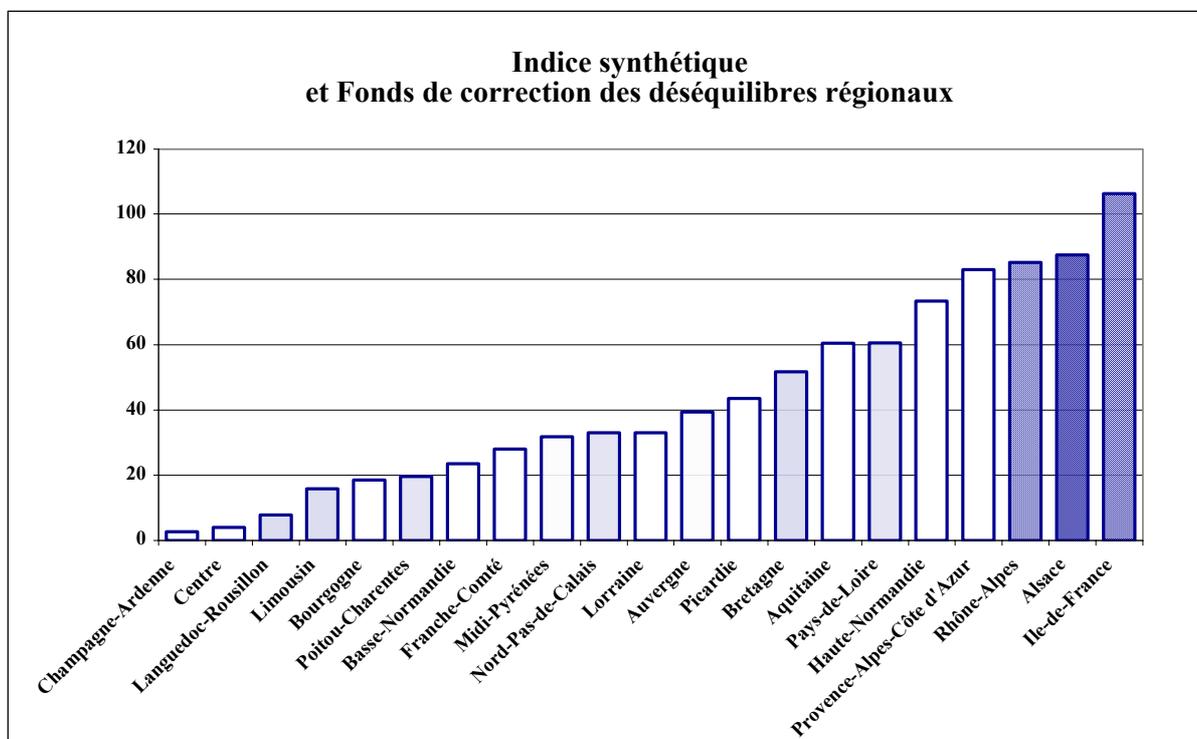
**→ Les régions dont l'indice synthétique est le plus élevé sont :** l'Île-de-France (106,2 €/habitant), l'Alsace (87,5 €/habitant), Rhône-Alpes (85,2 €/habitant), Provence Alpes Côte d'Azur (83 €/habitant), la Haute-Normandie (73,4 €/habitant), le Pays-de-Loire (60,6 €/habitant) et l'Aquitaine (60,4 €/habitant).

## **B. Indice synthétique et Fonds de correction des déséquilibres régionaux**

### **1. Après le versement de la dotation de péréquation, ce rapport entre l'indice synthétique le plus élevé et le plus faible se stabilise à 39 contre 40 précédemment.**

Ce constat met bien en évidence que les masses actuelles dégagées au titre de la péréquation sont trop faibles pour corriger les inégalités observées entre les régions.

## 2. Corrélation entre le niveau de l'indice et les bénéficiaires / contributeurs



Les régions contributeurs (hachures) au fonds de correction des déséquilibres régionaux sont celles qui enregistrent le niveau de l'indice synthétique le plus élevé.

En revanche, la corrélation est nettement moins bonne en sens inverse : en effet, les deux régions qui enregistrent l'indice le plus faible (Champagne-Ardenne et Centre) ne sont pas bénéficiaires du fonds (pointillés).

### D. Indice synthétique et Fonds Structurels Européens

Les fonds structurels sont les instruments de la solidarité de la politique régionale européenne et sont versés aux régions en fonction de critères établis au niveau européen. Ils visent à réduire les écarts entre les niveaux de vie des peuples et des régions de l'Union européenne. En ce sens, il apparaît intéressant à ce stade de l'analyse de confronter les indices synthétiques au poids des aides européennes dans chacune des régions.

#### Les fonds structurels regroupent quatre catégories d'aide :

- Le Fonds Social Européen (FSE) qui a pour objet de favoriser l'adaptation de la population active aux mutations du marché de l'emploi ainsi que l'insertion professionnelle des chômeurs et des groupes désavantagés.

- Le Fonds Européen de Développement régional (FEDER) qui finance des infrastructures, des investissements productifs pour créer de l'emploi, des projets de développement local et des aides aux PME.

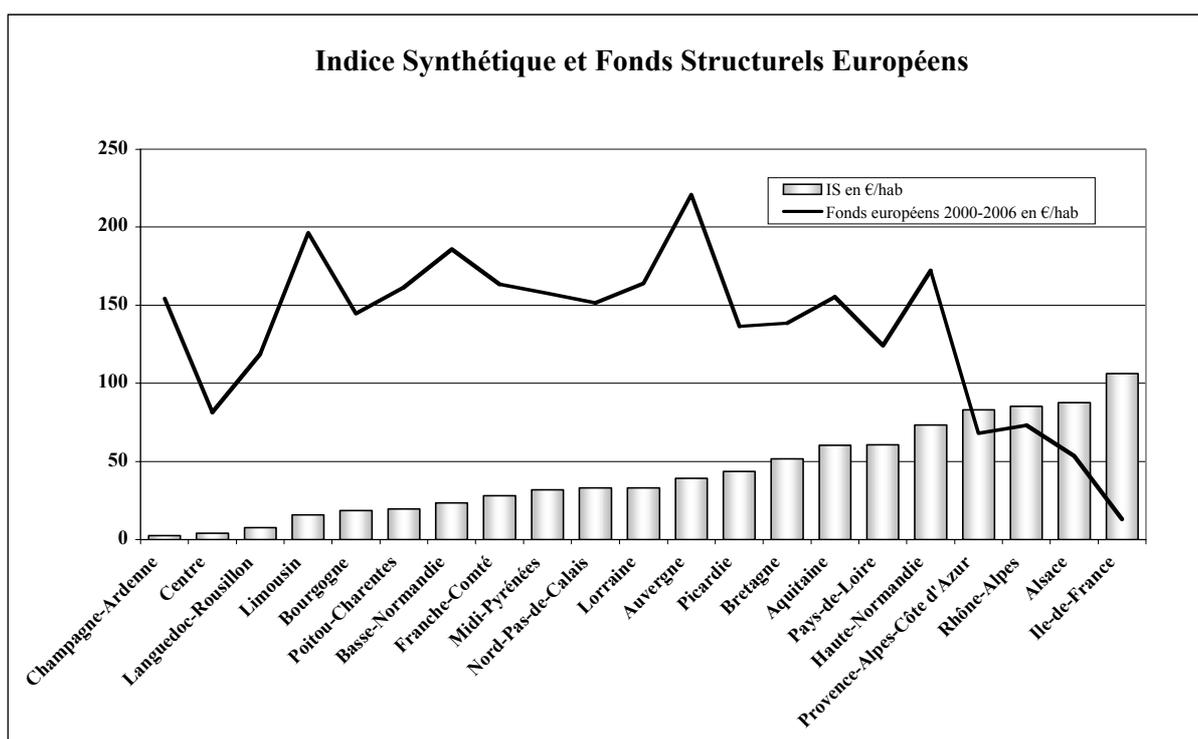
- Le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) qui finance des actions de développement rural et d'aide aux agriculteurs.

- L'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP) qui finance la réforme structurelle de la pêche.

**L'Objectif 1** vise à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement - celles dont le produit intérieur brut par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire (les départements d'outre-mer - la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion- ainsi que la Corse et une partie du Nord Pas de Calais en phase transitoire jusqu'en 2006). Il recueille au niveau communautaire 70 % des financements. Le Feder, le Feoga, l'Ifop et le Fonds social européen interviennent conjointement pour aider ces régions à combler l'écart qui les sépare des autres régions de l'Union européenne. Le taux d'intervention des fonds structurels peut aller dans ces régions jusqu'à 75 % du coût total des projets.

**L'Objectif 2** quant à lui, concerne la reconversion économique et sociale des zones touchées par des difficultés structurelles (zones industrielles, rurales, zones urbaines en difficultés, zones de pêche en crise). Les autres fonds structurels participent aussi à cet objectif. La France est le premier pays bénéficiaire de l'Objectif 2, puisque 27 % des crédits disponibles au niveau de l'Union européenne sont accordés à 21 régions de la métropole.

Source : DATAR, 2000



→ **Les 4 régions qui ont l'indice synthétique le plus élevé sont également celles qui touchent sur la période 2000-2006 le moins de FSE par habitant** : il s'agit de l'Ile-de-France, de l'Alsace, de Rhône-Alpes et de la Provence Alpes Côte d'Azur.

→ **À l'inverse, parmi les 9 régions qui ont l'indice le plus faible, 5 perçoivent le plus de FSE par habitant** : le Limousin (indice : 16 €/habitant, FSE : 196 €/habitant), le Poitou-Charentes (indice : 20 €/habitant, FSE : 161 €/habitant), la Basse-Normandie (indice : 23 €/habitant, FSE : 186 €/habitant), la Franche-Comté (indice : 28 €/habitant, FSE : 164 €/habitant), et enfin Midi-Pyrénées (indice : 32 €/habitant, FSE : 158 €/habitant).

### **E. Indice synthétique et Contrats de Plan Etat-Région**

Issus de la planification, de la régionalisation et de la montée en puissance des pratiques contractuelles, les contrats de plan Etat-Région (CPER) ont été créés par la loi du 29 juillet 1982 pour accompagner la décentralisation et de déconcentration de l'action publique.

Ainsi, depuis plus de 20 ans, les contrats de plan sont devenus le support privilégié du partenariat entre l'Etat et les régions.

Les contrats de plan 2000-2006 Etat-Région représentent :

- 17,51 milliards d'euros pour l'Etat
- 17,75 milliards d'euros pour les Régions

- 5,75 milliards d'euros pour les autres collectivités : certains contrats ne précisent pas les contreparties des départements et autres collectivités locales. En outre, dans certaines régions, les départements et autres collectivités locales se sont engagés dans le cadre de conventions ultérieures.

Les sommes contractualisées ont progressé de près de + 56% par rapport à celles des contrats de plan 1994-1999. Les priorités ont été données à l'emploi, au développement durable, à la cohésion sociale et aux fonctions de l'intelligence (formation, conseil, TIC, recherche-développement ...).

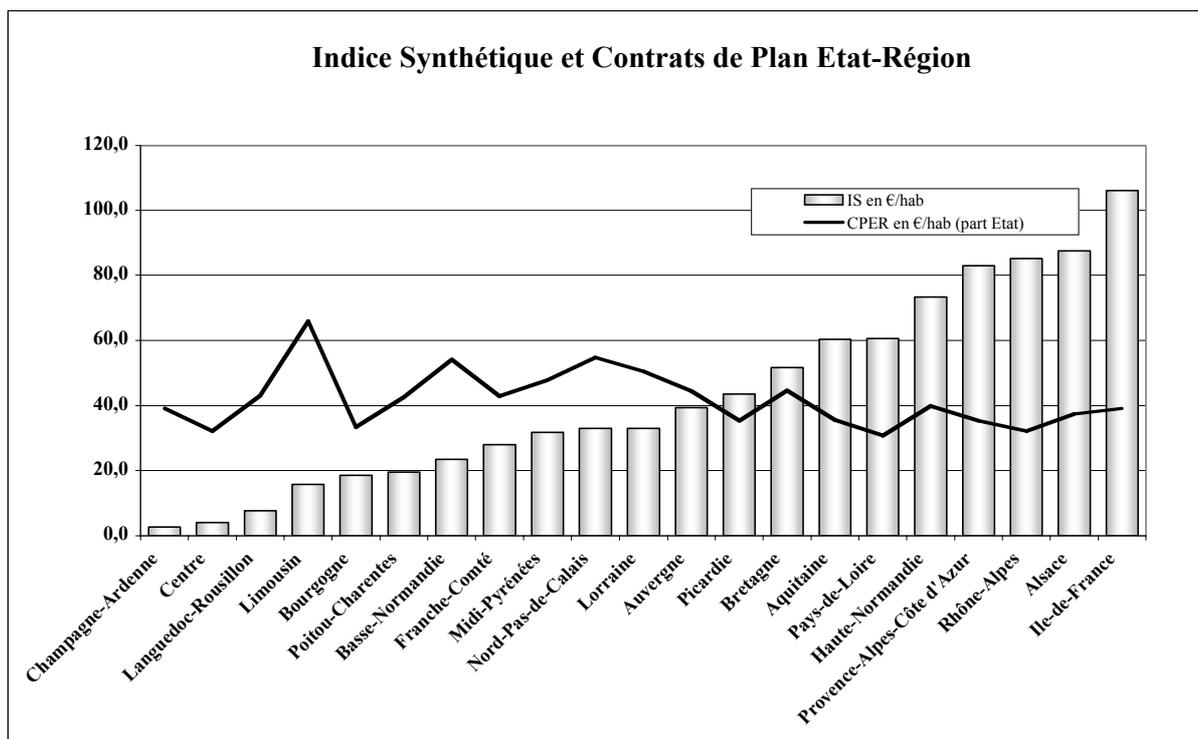
**Les montants engagés par Régions pour la période 2000-2006 sont les suivants :**

<i>en M€</i>	<b>CPER 2000-2006</b>		
	<b>Etat</b>	<b>Région</b>	<b>Part Etat</b>
Alsace	453,840	426,055	<b>51,58%</b>
Aquitaine	722,760	719,161	<b>50,12%</b>
Auvergne	407,038	268,798	<b>60,23%</b>
Bourgogne	376,167	331,861	<b>53,13%</b>
Bretagne	907,071	653,189	<b>58,14%</b>
Centre	548,968	500,338	<b>52,32%</b>
Champagne-Ardenne	367,249	377,747	<b>49,30%</b>
Franche-Comté	335,633	285,851	<b>54,01%</b>
Ile-de-France	2 994,860	4 667,532	<b>39,09%</b>
Languedoc-Rousillon	691,356	618,970	<b>52,76%</b>
Limousin	327,612	187,924	<b>63,55%</b>
Lorraine	816,882	681,462	<b>54,52%</b>
Midi-Pyrénées	854,171	813,811	<b>51,21%</b>
Nord-Pas-de-Calais	1 532,112	1 043,635	<b>59,48%</b>
Basse-Normandie	539,517	764,049	<b>41,39%</b>
Haute-Normandie	497,136	524,882	<b>48,64%</b>
Pays-de-Loire	694,274	623,082	<b>52,70%</b>
Picardie	459,176	482,344	<b>48,77%</b>
Poitou-Charentes	488,751	430,589	<b>53,16%</b>
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 115,317	1 070,467	<b>51,03%</b>
Rhône-Alpes	1 271,577	1 243,222	<b>50,56%</b>

Source : DATAR

Le financement des contrats est assez paritaire entre l'Etat et les collectivités locales : la participation des Régions passe de 40% en 1984 à 50% en 2000. Par ailleurs, on note que l'engagement de l'Etat est le plus fort dans le Limousin (63%) et la plus faible en Ile-de-France (39%).

Ces engagements représentent entre 25% et 30% des budgets d'investissement des conseils régionaux. Aussi, il est intéressant de mettre en relation le niveau de l'indice synthétique et la participation de l'Etat au titre des CPER dans chacune des Régions. On obtient le résultat suivant :



#### Précision méthodologique

Afin de conserver la même méthodologie que celle utilisée pour construire l'indice synthétique, l'engagement de l'Etat a été ramené en euros par habitant et non en pourcentage comme dans le tableau précédent. Ces chiffres ont ensuite été calibrés sur la base d'une année, les montants présentés plus haut ont donc été divisés par 7.

Il n'y a pas de réelle corrélation entre le niveau de l'indice synthétique et le montant versé par l'Etat dans le cadre du contrat de plan. Les régions qui perçoivent un financement de l'Etat le plus élevé sont :

- **Le Limousin** : participation annuelle de l'Etat : 65,83 €/habitant et rang en fonction de l'indice synthétique : 4.
- **Le Nord-Pas-de-Calais** : participation annuelle de l'Etat : 54,77 €/habitant et rang en fonction de l'indice synthétique : 10.
- **La Basse-Normandie** : participation annuelle de l'Etat 54,19 €/habitant et rang en fonction de l'indice synthétique : 7.
- **La Lorraine** : participation annuelle de l'Etat 50,51 €/habitant et rang en fonction de l'indice synthétique : 11.

À l'inverse, les régions qui perçoivent un financement de l'Etat le plus faible sont :

- **Les Pays de Loire** : participation annuelle de l'Etat : 30,78 €/habitant et rang en fonction de l'indice synthétique : 16.

▪ Le Centre : participation annuelle de l'Etat : 32,14 €/habitant et rang en fonction de l'indice synthétique : 2.

▪ Rhône Alpes : participation annuelle de l'Etat : 32,18 €/habitant et rang en fonction de l'indice synthétique : 19.

▪ La Bourgogne : participation annuelle de l'Etat : 33,38 €/habitant et rang en fonction de l'indice synthétique : 5.

## F. Variante : prise en compte des dépenses relatives à l'action économique

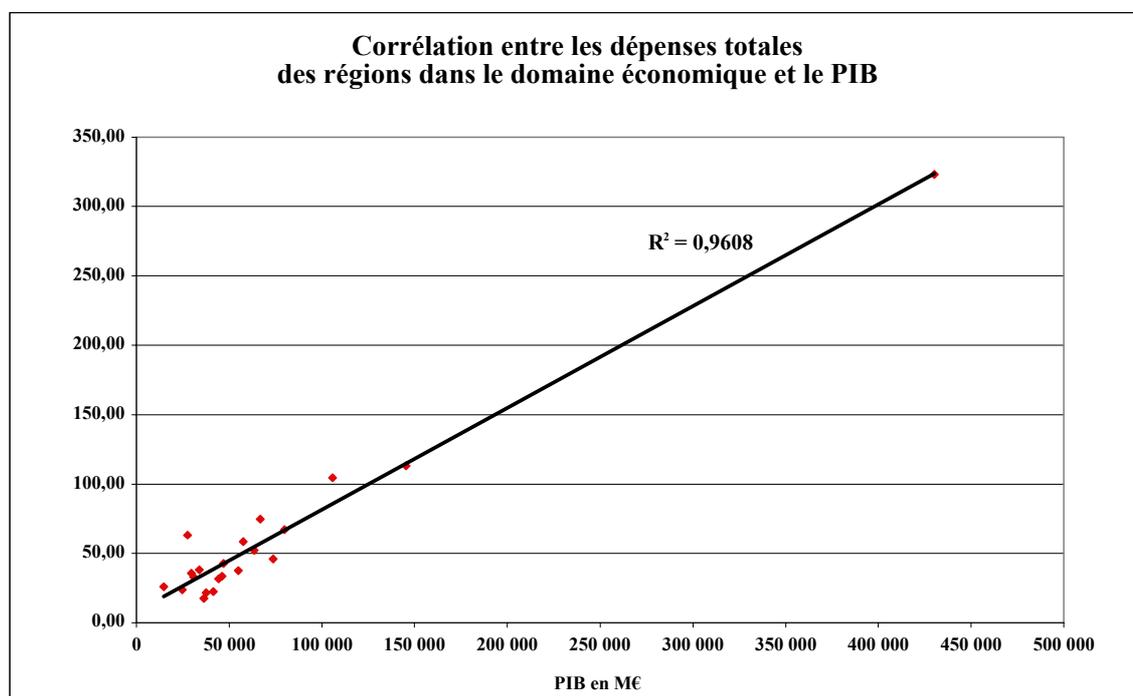
### 1. Méthodologie retenue

Les dépenses relatives à l'action économique représentent une part importante dans les budgets régionaux. En effet en 2002, 14 % du budget ont été consacrés à cette compétence (en fonctionnement et en investissement). À ce titre, il apparaît nécessaire de prendre en compte ces interventions régionales dans le calcul de l'indice synthétique.

Or, la construction d'une dépense normative pour l'action économique se heurte à la difficulté de trouver une donnée physique à partir de laquelle pourrait être appliquée une dépense moyenne nationale (ex : nombre de lycéens pour les dépenses relatives aux lycées ou nombre de kilomètres de voies ferrées pour celles relatives aux transports ferroviaires).

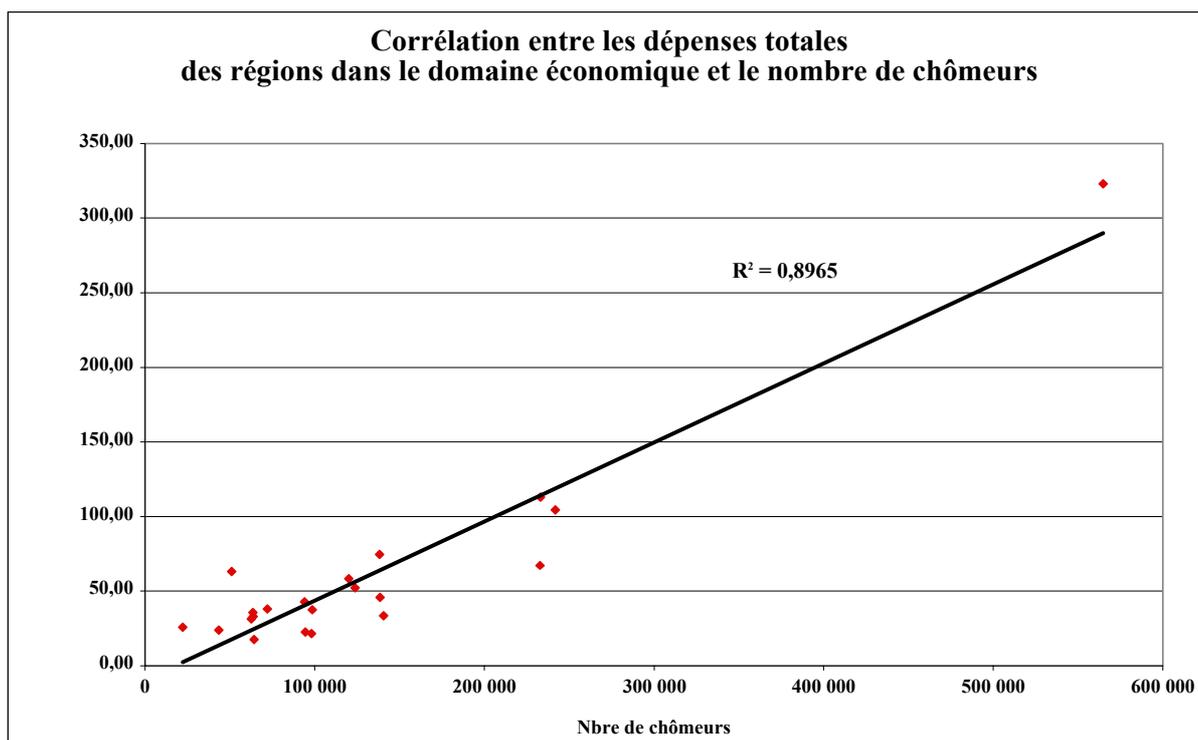
La méthodologie retenue ici est donc différente. Elle consiste à rechercher une corrélation entre des indicateurs économiques et les dépenses régionales relatives à ce domaine de compétence.

Deux indicateurs ont été testés : le Produit Intérieur Brut et le taux de chômage. Ensuite leur corrélation avec les dépenses totales (fonctionnement et investissement) des régions en 2002 a été recherchée. Il en ressort les résultats



suivants :

La corrélation est donc très forte entre le niveau des dépenses et le PIB dans la mesure où le coefficient de corrélation est très proche de 1. Cela signifie que plus une région enregistre un PIB élevé et plus elle investit dans le domaine économique.



Une assez bonne corrélation peut être mise en évidence entre le niveau des dépenses régionales dans le domaine économique et le nombre de chômeurs. Ainsi, plus il y a de chômeurs dans une région et plus ses dépenses économiques sont élevées.

À partir de ces deux indicateurs, il a été possible d'estimer les dépenses normatives des régions dans le domaine économique à l'aide de l'équation de régression multiple suivante :

$$Y = m_1 x_1 + m_2 x_2 + b$$

Où Y est la dépense totale dans le domaine économique d'une région donnée,  $x_1$  le PIB de cette même région ;  $x_2$  le nombre de demandeurs d'emploi ; b une constante.

On obtient donc un système avec 21 équations (une équation par région sauf la Corse).

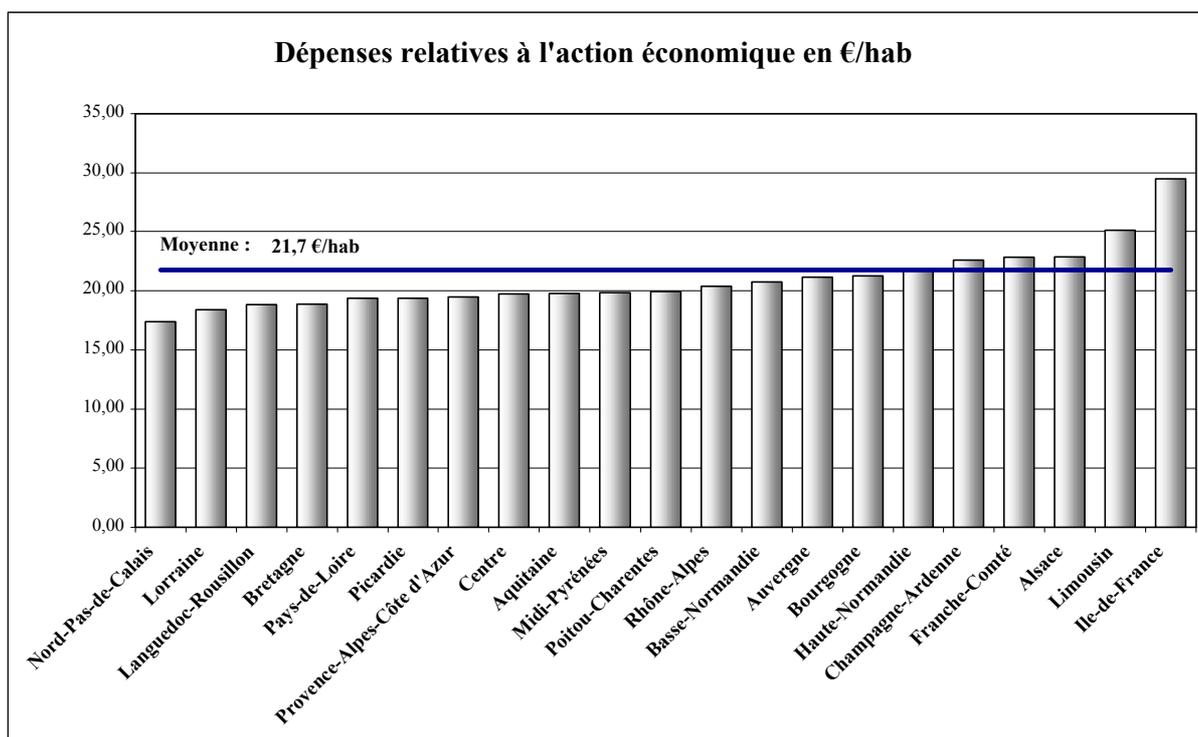
Les valeurs  $m_1$ ,  $m_2$  et b sont les suivantes :  $m_1 = 0,07 \%$  ;  $m_2 = 0,003 \%$  ;  $b = 7$ .

Le coefficient de corrélation qui ressort de cette régression est relativement satisfaisant puisqu'il est de 0,96.

## 2. Les dépenses normatives des régions dans le domaine économique

Les dépenses totales régionales dans le domaine économique (fonctionnement et investissement) ont donc été reconstituées à partir de ces valeurs et le classement suivant a été obtenu :

Source : Ministère de l'économie, les comptes des régions 2002, et INSEE



Le rapport entre la dépense la plus élevée et la plus faible s'établit à 1,7. En moyenne, une région consacrerait 21,7 €/habitant pour les dépenses totales (fonctionnement et investissement) relatives à l'action économique.

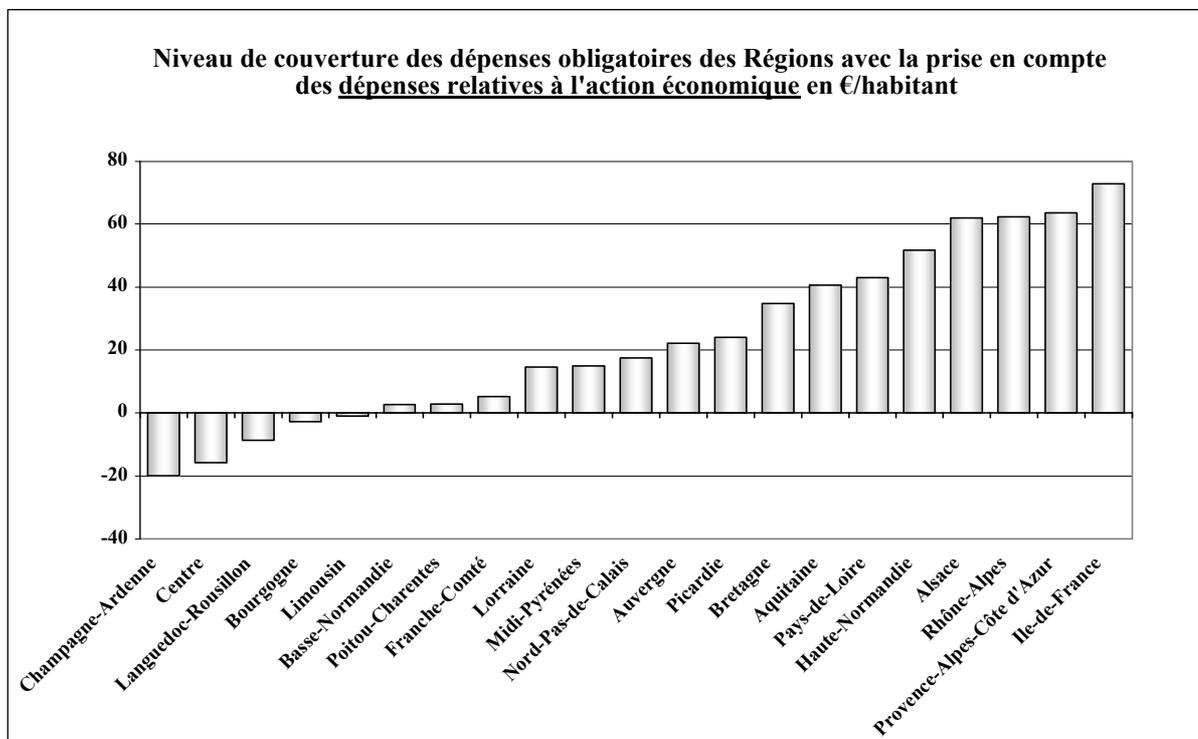
→ 1 région affiche une dépense théorique supérieure de plus de 20 % à la moyenne : il s'agit de l'Ile-de-France (29,48 €/habitant).

→ A l'inverse, 1 région enregistre une dépense théorique inférieure de plus de 20 % à la moyenne : il s'agit du Nord Pas-de-Calais (17,39 €/habitant).

→ 19 régions affichent une dépense comprise entre -20 % et +20 % de la moyenne.

## 3. Valeur de l'indice synthétique

Le classement des régions en fonction de leur indicateur de ressources et de charges devient le suivant :



*\* le FCDR a été intégré dans la valeur de l'indice synthétique*

Avec la prise en compte de cette dépense supplémentaire, 5 régions voient leur indice synthétique devenir négatif. Il s'agit de la Champagne-Ardenne (-20 €/habitant), du Centre (-16 €/habitant), du Languedoc-Roussillon (-9 €/habitant), de la Bourgogne (-3 €/habitant) et du Limousin (-1 €/habitant).

Néanmoins, le classement des régions diffère peu de celui observé précédemment. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur qui était la 4<sup>ème</sup> région la plus riche devient classée en deuxième position, juste derrière l'Ile-de-France.

## **CHAPITRE 2 : LA PÉRÉQUATION RÉGIONALE : LA CORRECTION DES INÉGALITÉS**

### **I. NOUVEAU CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE : CRÉATION D'UNE DGF DES RÉGIONS**

#### **A. Principes de la DGF régionale**

Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004, les régions (hormis la région Ile-de-France) ne bénéficiaient pas de la Dotation Globale de Fonctionnement. En revanche, un Fonds de Correction des Déséquilibres régionaux avait été mis en place dès 1992 afin d'éviter l'aggravation des disparités régionales.

La loi de finances pour 2004 a instauré une DGF régionale dont l'architecture repose sur celle des autres niveaux de collectivités. Ainsi, les régions bénéficient d'un ensemble forfaitaire destiné à préserver leurs ressources et une fraction péréquation destinée aux régions les plus défavorisées.

#### **➤ La dotation forfaitaire reconstituée comprend :**

– Les compensations perçues en 2003 au titre de la suppression de la part salaires, de la taxe d'habitation et des droits de mutation à titre onéreux.

– 95 % de la DGD, les 5 % restants ont été maintenus en crédits budgétaires autonomes pour permettre la poursuite des ajustements annuels liés au financement des compétences transférées.

– Enfin, pour les trois régions (Ile-de-France, Alsace et Rhône-Alpes) qui contribuaient au FCDR, le montant ainsi calculé a été diminué du montant de leur contribution en 2003.

- **La dotation de péréquation comprend quant à elle :**
- Le Fonds de Correction des Déséquilibres régionaux.

## B. Architecture

<b>DGF totale mise en répartition</b>	→	<b>Évolution:</b> Inflation + 1/2 PIB
<b>1. Dotation forfaitaire :</b> - Comp° SPPS - Comp° Taxe 'Habitation - Comp° Droits de mutation - 95 % DGD	→	<b>% de l'évolution de la DGF*</b>



\*La Loi de finances 2004 fixe la fourchette entre 75 % et 95 % de l'évolution de la DGF

### Solde

<b>2- Dotation de péréquation :</b> - Fonds de Correction des Déséquilibres régionaux	→	<b>Plus la dotation forfaitaire est indexée à un niveau faible, plus les marges dégagées pour la péréquation sont élevées</b>
--	---	---

## Commentaires

Cette nouvelle architecture appelle les remarques suivantes :

- Les ressources actuelles des régions sont garanties puisqu'elles sont globalisées dans la dotation forfaitaire. En revanche, leur progression sera moins rapide dans la mesure où elles étaient antérieurement indexées sur l'évolution de la DGF et que dorénavant, elles évolueront au maximum de 95 % de cet indice.

– Les régions qui contribuaient au Fonds de Correction des Déséquilibres régionaux voient le montant de leur dotation forfaitaire diminué du montant prélevé en 2003, ce qui revient à geler leur contribution et donc à stopper le mécanisme de péréquation et son éventuelle extension à d'autres régions.

– L'alimentation du dispositif de péréquation est renforcée et la répartition de la DGF pour 2004 illustre bien les premiers effets de cette réforme en termes de marges de manœuvre dégagées pour la péréquation : le taux de progression de la dotation forfaitaire retenu par le comité des finances locales (88 % du taux de progression globale de la DGF) a conduit à une augmentation de 24,83 % de la dotation de péréquation. Cette dotation avait connu une augmentation relativement faible depuis plusieurs années.

### **C. Réflexions du groupe de travail**

Il est nécessaire que les propositions du groupe de travail s'inscrivent dans cette nouvelle architecture. Son apport se situe à deux niveaux :

1- L'indexation de la dotation forfaitaire : le Comité des Finances Locales peut fixer le taux d'indexation de cette dotation forfaitaire dans une fourchette comprise entre 75 % et 95 % du taux d'évolution de la DGF, le solde alimentant la dotation de péréquation. Plus la dotation forfaitaire est indexée à un niveau faible, plus les marges dégagées pour la péréquation sont élevées. Le grand intérêt de ce dispositif est de renforcer les masses allouées à la péréquation sans solliciter davantage le budget de l'Etat. Le groupe de travail peut proposer éventuellement une nouvelle fourchette d'indexation plus favorable à la dotation de péréquation.

2- Les modalités de répartition de la dotation de péréquation : seule l'architecture des dotations de l'Etat a été rénovée en 2004. Les critères de répartition sont restés inchangés. Il est prévu une réforme des dotations de l'Etat au cours de laquelle le groupe de travail pourrait formuler ses propositions.

## **II. LES MOYENS D' ACTIONS POSSIBLES**

### **A. L'indexation de la dotation forfaitaire**

La dotation globale de fonctionnement des régions représente en 2004 une masse financière totale de l'ordre de 4 784 M€ et se décompose comme suit :

- Dotation de base : 4 708 M€
- Dotation de péréquation : 75,7 M€.

L'indexation de ces 4,8 milliards d'euros est en partie affectée à la péréquation. Les masses financières ainsi dégagées sont dépendantes du taux d'indexation de la dotation de base qui aura été retenu par le Comité des Finances Locales.

Le tableau ci-après illustre le nombre d'années nécessaires pour dégager des marges de manœuvre supplémentaires en fonction du taux d'évolution de la dotation forfaitaire. L'hypothèse d'évolution de la DGF retenue est de 2,25 % par

Taux d'indexation de la dotation de base	Nbre d'années nécessaires pour obtenir 100 MŪ	Nbre d'années nécessaires pour obtenir 250 MŪ	Nbre d'années nécessaires pour obtenir 800 MŪ
5,00%	2 années	4 années	9 années
15,00%	2 années	4 années	9 années
25,00%	3 années	4 années	10 années
35,00%	3 années	5 années	11 années
45,00%	3 années	5 années	13 années
55,00%	3 années	6 années	14 années
65,00%	4 années	7 années	17 années
<b>75,00%</b>	<b>4 années</b>	<b>9 années</b>	<b>21 années</b>
<b>85,00%</b>	<b>6 années</b>	<b>12 années</b>	<b>28 années</b>
<b>95,00%</b>	<b>12 années</b>	<b>24 années</b>	<b>48 années</b>

an.

Ce taux est basé sur une estimation du taux de l'inflation de 1,5 % sur la période et d'une croissance annuelle du Produit Intérieur Brut de 1,5 %. **En 2004, le taux d'évolution de la DGF a été de 1,93 %.**

Le nombre d'années nécessaire pour obtenir des masses financières significatives pour la péréquation est assez élevé dans la mesure où le montant de départ de la dotation de péréquation est assez faible (elle représente en 2004 un montant de 75 M€ sur une DGF totale de 4 784 M€) et que la fourchette d'indexation de la dotation forfaitaire est élevé (75 % à 95 %).

**Seule une révision du contexte législatif actuel permettrait de réduire les inégalités entre les régions plus rapidement. En effet, pour obtenir 250 M€, il faut 24 années avec une indexation de la dotation forfaitaire de 95 % et seulement 4 années si elle réduite à 5 %.**

## **B. Le critère de répartition : l'indice synthétique**

La 1<sup>ère</sup> partie de cette étude a consisté à définir un indice de ressources et de charges permettant de mesurer les inégalités entre les régions. Cet indicateur a permis de classer les régions en fonction de leur niveau de ressources disponibles après prélèvement des dépenses obligatoires.

Après validation de la méthode retenue et des résultats ainsi obtenus, il est apparu que les prochains efforts de péréquation devaient aboutir à améliorer la

situation financière des régions considérées selon cet indice comme « défavorisées ».

Dès lors, l'indice synthétique devient le critère servant de base à la répartition de la dotation de péréquation. Les régions éligibles seraient celles dont l'indice synthétique est situé en dessous de la valeur minimale garantie, les régions situées au-dessus étant inéligibles.

Toutefois, la valeur minimale de l'indice à atteindre reste à définir :

**Valeur de l'indice égale à la moyenne** : la moyenne est un indicateur fréquemment utilisé. Or, cet indicateur ne reflète pas forcément la situation réelle des régions dans la mesure où il est tiré vers le haut par les régions « favorisées ».

**Valeur de l'indice égale à la médiane** : par définition, la moitié des régions se situe en-dessous de la valeur médiane, l'autre moitié au-dessus. Relever le niveau de l'indice de la moitié des régions à cette valeur médiane permettrait de garantir de réelles marges de manœuvre aux régions pour assurer leur mission de service public, mais cet objectif peut paraître trop ambitieux au regard des moyens financiers à mettre en œuvre.

**Valeur de l'indice comprise entre 0 et la médiane** : une méthode alternative pourrait consister à rechercher une valeur minimale de l'indice synthétique garantie à toutes les régions qui soit cohérente avec les masses financières mobilisables pour favoriser la péréquation.

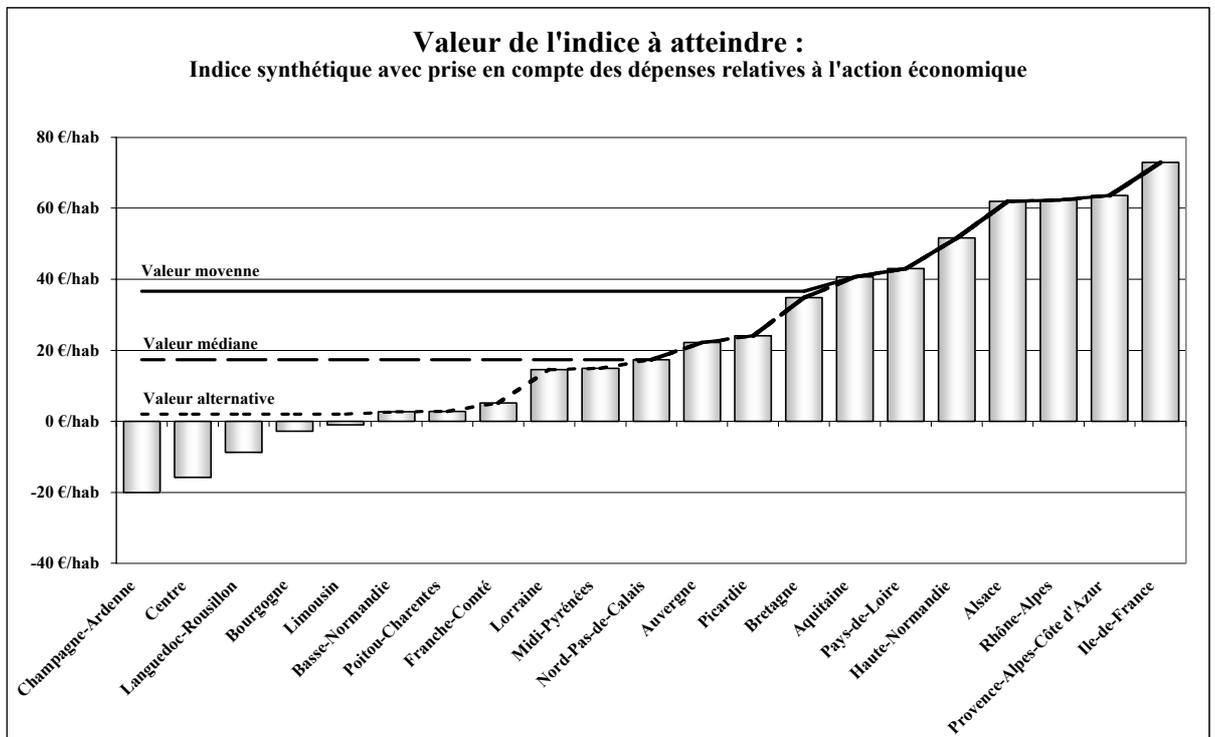
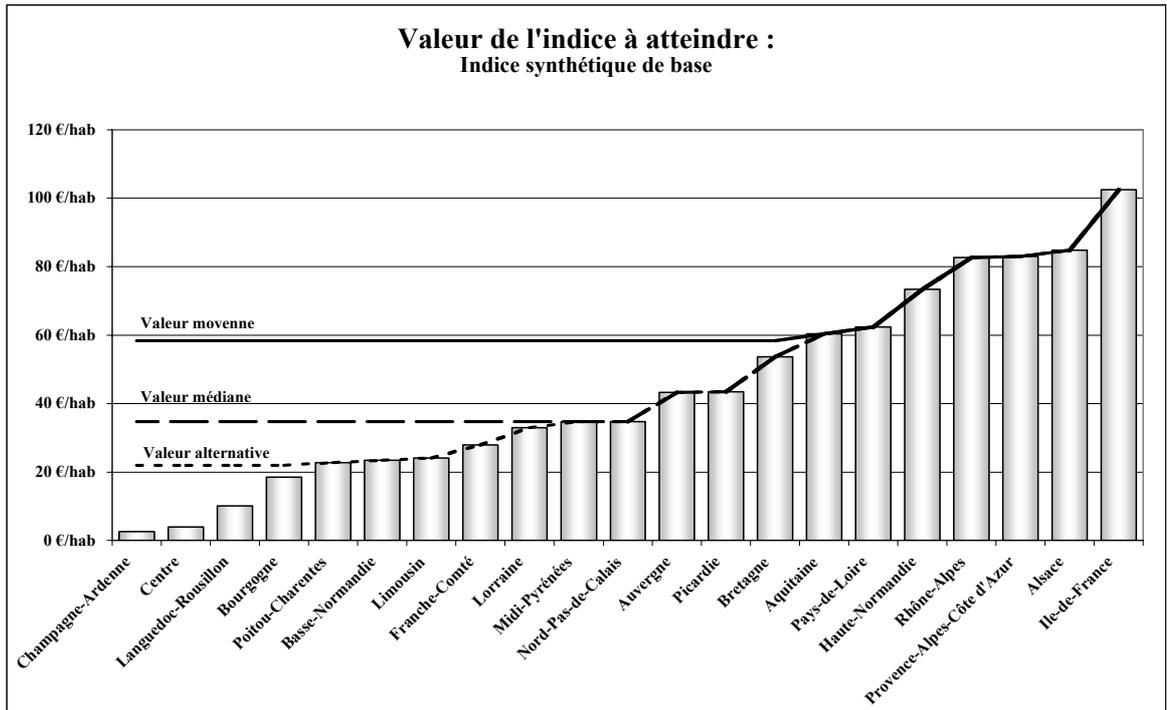
### III. LES ENVELOPPES NÉCESSAIRES

Dans les deux cas, il est nécessaire de mobiliser environ 800 M€ pour

Valeur de l'indice	Indice synthétique de base	Indice synthétique avec prise en compte des dépenses économiques
<b>1- Valeur moyenne</b>	<b>822 M€</b> indice = 58 €/hab	<b>767 M€</b> indice = 37 €/hab
<b>2- Valeur médiane</b>	<b>256 M€</b> indice = 35 €/hab	<b>308 M€</b> indice = 17 €/hab
<b>3- Valeur alternative</b>	<b>103 M€</b> indice = 22 €/hab	<b>107 M€</b> indice = 2 €/hab

rechercher une valeur de l'indice égale à la moyenne, 250 M€ pour atteindre une valeur médiane et 100 M€ pour une valeur alternative.

Illustrations graphiques :



**ANNEXE II -  
PRESENTATION DU RAPPORT DE M. CLAUDE BELOT  
DEVANT LA DELEGATION A L'AMENAGEMENT ET AU  
DEVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE<sup>1</sup>**

**Jeudi 3 juin 2004 - Présidence de M. Jean-François Poncet, Président.**

La délégation a examiné le rapport de M. Claude Belot, rapporteur du groupe de travail commun à la commission des affaires économiques et du Plan, la commission des finances et la délégation du Sénat pour l'aménagement et le développement durable du territoire, sur la péréquation entre les régions.

Après avoir rappelé que la « loi Pasqua » contenait un volet relatif à la péréquation et dressé un rapide bilan du fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR), créé en 1993, M. Claude Belot, rapporteur, a déclaré que le groupe de travail commun avait choisi de n'examiner que les compétences obligatoires des régions (c'est-à-dire environ les trois quarts des dépenses) en matière de lycées, de formation professionnelle et de transport ferroviaire régional de voyageurs.

Ont été ainsi exclus du champ d'étude les contrats de plan Etat-région, ainsi que les politiques territoriales.

M. Claude Belot a ajouté que le groupe de travail commun avait décidé, s'agissant des régions, d'utiliser la même méthodologie qu'en matière de péréquation interdépartementale, avec, notamment, un état des lieux des inégalités existantes, tant du point de vue des ressources que des charges, et la mise au point d'un indice synthétique, résumant, en un tableau unique, la situation respective des différentes régions, à partir d'indicateurs physiques qui neutralisent les politiques plus ou moins « dépensières » de ces collectivités.

S'agissant des inégalités de ressources, M. Claude Belot a relevé que les bases de taxe professionnelle par habitant variaient dans un rapport de 2,4 entre la région Languedoc-Roussillon, qui en est le moins pourvue, et la région Alsace, qui dispose des plus fortes bases. Il a signalé que le potentiel fiscal (c'est-à-dire la valeur des bases d'imposition de la région multipliée par le taux moyen national) le plus élevé (Ile-de-France) représentait près de deux fois le plus faible (Languedoc-Roussillon).

---

<sup>1</sup> Réunion conjointe avec la Commission des affaires économiques

S'agissant des compensations fiscales (correspondant à la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la part salariale parmi les bases de la taxe professionnelle, ainsi qu'à la perte des droits de mutation à titre onéreux), le rapport est de 1,9.

En ce qui concerne la dotation générale de décentralisation (DGD), le rapporteur a indiqué que le rapport, entre la région qui en perçoit le plus et celle qui en perçoit le moins, s'établissait à 2,1.

Évoquant ensuite les inégalités de charges entre les régions, M. Claude Belot a déclaré que s'agissant des dépenses de fonctionnement relatives aux lycées, les disparités étaient faibles, puisque le rapport entre la dépense la plus élevée (Nord-Pas-de-Calais) et la dépense la plus faible (Pays-de-Loire) était de 1,61.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement liées à la formation professionnelle, il a relevé que les écarts étaient plus forts, la dépense s'étageant de 17,8 € (Aquitaine) à 62,2 € (Languedoc-Roussillon), le rapport s'établissant à 3,49.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement liées aux transports ferroviaires, le rapport entre la dépense la plus élevée (66,46 € pour le Limousin) et la dépense la plus faible (15,54 € pour la Provence-Alpes-Côte d'Azur) s'élève à 4,28, ce qui indique une importante inégalité de charges.

Après avoir rappelé que l'étude portait sur 75 % environ des dépenses de région (en excluant notamment les contrats de plan Etat-région et les contrats de territoire fédérant, autour d'un projet régional, d'autres collectivités territoriales, telles que les départements), M. Claude Belot a indiqué que l'examen de l'indice synthétique obtenu, pour chaque région, par l'addition des indices de ressources et l'addition des indices de charges, faisait ressortir, pour toutes les régions, un solde positif après prélèvement des dépenses relatives aux trois compétences principales. En revanche, le solde disponible –c'est-à-dire la marge de manœuvre– varie dans des proportions très importantes, allant de 1 à 40.

Puis M. Claude Belot a insisté sur le faible effet péréquateur du FCDR, avant de souligner que l'autonomie financière des régions avait été singulièrement « rognée » par un certain nombre de mesures récentes : la suppression de la part salariale, parmi les bases de la taxe professionnelle, la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, ainsi que la suppression des taxes additionnelles aux droits de mutation (ceux-ci ont progressé, signalons-le, d'environ 35 % entre 2002 et 2003).

La disparition de ces ressources propres a évidemment été compensée, mais par des ressources nécessairement « figées » et faiblement indexées.

Évoquant l'action économique des régions, M. Claude Belot a indiqué que d'après l'indicateur de charges spécifique construit par le groupe de travail, il ressortait que cinq régions n'avaient pas les moyens d'intervenir dans ce domaine : Champagne-Ardennes, Centre, Languedoc-Roussillon, Bourgogne et Limousin.

Puis M. Claude Belot a abordé les propositions du groupe de travail pour une nouvelle péréquation interrégionale.

Après avoir rappelé que la loi de finances initiale pour 2004 avait instauré une dotation globale de fonctionnement (DGF) régionale sur le même modèle que la DGF des autres collectivités territoriales (dotation forfaitaire et dotation de péréquation), M. Claude Belot a déclaré qu'une progression importante de la dotation de péréquation (actuellement de 75 millions d'euros environ) pourrait être obtenue par une indexation limitée de la dotation forfaitaire (4,7 milliards d'euros) avec, par exemple, 5 % seulement de l'évolution de la DGF.

Ce mécanisme permettrait d'augmenter, en quatre ans, d'environ 250 millions d'euros le montant de la dotation de péréquation.

Afin de souligner la modicité de la dotation de péréquation consacré actuellement aux régions, M. Claude Belot a relevé que son montant était de l'ordre de celui de l'allocation personnalisée d'autonomie (l'APA) dans le département de la Charente-Maritime.

M. Jean François-Poncet, président, a tout d'abord souligné que le groupe de travail avait effectué un travail novateur et rappelé que la péréquation figurait désormais dans la Constitution, dont l'article 72-2 fixe, comme objectif, l'égalité entre les collectivités territoriales. Il a ensuite relevé le fait que le groupe de travail avait utilisé une méthode objective, rigoureuse et sans arrière-pensée.

M. Jean François-Poncet, président, a relevé que les conclusions de l'étude, s'agissant des régions, faisait apparaître que les inégalités objectives restaient très importantes et que les mécanismes actuels n'avaient guère d'effet péréquateur. Il a souligné que les propositions du groupe de travail n'entendaient amputer les ressources d'aucune région mais corriger, sur la durée, les inégalités existantes en utilisant la croissance des dotations affectées à ces collectivités.

En conclusion, M. Jean François-Poncet, président, a jugé utile de procéder à une analyse complémentaire sur l'effet péréquateur des contrats de plan Etat-région.

M. Francis Grignon a salué le travail d'évaluation effectué par le groupe de travail, avant de rappeler que des régions, telles que l'Ile-de-France ou l'Alsace, devaient faire face à des charges importantes, liées respectivement à la double nécessité de préserver un statut « mondial » et de résister à la concurrence du voisin allemand.

M. Maurice Leroy a relevé que le comité des finances locales n'intervenait qu'à la marge des dotations de l'Etat, dont était décidée l'affectation aux collectivités territoriales. Il a jugé, en second lieu, que les dotations en question n'avaient aucun effet péréquateur.

Après avoir estimé que la décentralisation allait accentuer « la pression » exercée sur les départements les plus pauvres, il s'est demandé si les propositions

du groupe de travail étaient suffisantes pour remédier aux inégalités entre collectivités territoriales.

En réponse à l'orateur, M. Claude Belot, rapporteur, a insisté sur la nécessité de mettre en œuvre rapidement une politique de péréquation « visible ».

Reprenant la parole, M. Jean François-Poncet, président, a notamment relevé :

– que de nombreuses régions françaises doivent affronter une forte concurrence étrangère ;

– que l'Allemagne met en œuvre, pour sa part, une péréquation efficace entre les Landër ;

– que depuis plusieurs années, la région Ile-de-France perd des habitants, même si elle continue, plus que jamais, à concentrer la « matière grise » et la haute technologie ;

– que les situations d'inégalité, notamment entre départements, étaient, en effet, devenues intolérables, et que le groupe de travail proposait, pour sa part, différents calendriers pour procéder au nécessaire rééquilibrage.

Mme Yolande Boyer a rendu hommage à la qualité des travaux effectués par le groupe de travail, tout en regrettant que n'aient pas été pris en compte : les compétences facultatives des régions, les contrats de plan Etat-région, ainsi que le transfert des compétences liées aux nouvelles lois de décentralisation.

Puis la délégation a approuvé le rapport de M. Claude Belot sur la péréquation entre les régions.

### ANNEXE III

## **PRESENTATION DU RAPPORT DE M. CLAUDE BELOT DEVANT LA COMMISSION DES FINANCES, DU CONTROLE BUDGETAIRE ET DES COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION**

**Mercredi 9 juin 2004 - Présidence de M. Jean Arthuis, président.**

La commission a entendu, tout d'abord, une **communication de M. Claude Belot, rapporteur du groupe de travail commun** à la commission des affaires économiques et du plan, à la délégation du Sénat pour l'aménagement et le développement durable du territoire et à la commission des finances, **portant sur la péréquation entre les régions.**

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que le 22 octobre 2003, la commission, après avoir auditionné M. Jean François-Poncet, président du groupe de travail, avait adopté le rapport présenté par son rapporteur, M. Claude Belot, sur la péréquation interdépartementale.

M. Claude Belot, rapporteur du groupe de travail, a souligné que l'autonomie financière des régions avait été singulièrement « rognée » par un certain nombre de mesures récentes : suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, suppression des taxes additionnelles aux droits de mutation. Il a indiqué que la disparition de ces ressources propres avait été compensée par des ressources « figées » et faiblement indexées.

Après avoir rappelé que la « loi Pasqua » contenait un volet relatif à la péréquation et dressé un rapide bilan du fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR), créé en 1993, M. Claude Belot a déclaré que le groupe de travail avait choisi de n'examiner que les compétences obligatoires des régions (c'est-à-dire environ les trois quarts des dépenses) en matière de lycées, de formation professionnelle et de transport ferroviaire régional de voyageurs. Il a indiqué qu'en conséquence, avaient été exclus du champ de l'étude les contrats de plan Etat-région, ainsi que les politiques territoriales.

M. Claude Belot a ajouté que le groupe de travail avait décidé, s'agissant des régions, d'utiliser la même méthodologie qu'en matière de péréquation interdépartementale, avec, notamment, un état des lieux des inégalités existantes, tant du point de vue des ressources que des charges, et la mise au point d'un indice synthétique, résumant, en un tableau unique, la situation respective des différentes régions, à partir d'indicateurs physiques qui neutralisaient les politiques plus ou moins « dépensières » de ces collectivités.

S'agissant des inégalités de ressources, M. Claude Belot a signalé que le potentiel fiscal, c'est-à-dire la valeur cumulée des bases d'imposition des taxes directes de la région, multipliée par le taux moyen national, le plus élevé, celui de l'Ile-de-France, représentait par habitant, près de deux fois le plus faible, à savoir celui du Languedoc-Roussillon.

Evoquant ensuite les inégalités de charges entre les régions, M. Claude Belot a déclaré que, s'agissant des dépenses de fonctionnement relatives aux lycées, les disparités étaient faibles, puisque le rapport entre la dépense la plus élevée, celle de la région Nord-Pas-de-Calais, et la dépense la plus faible, celle des Pays-de-la-Loire, était de 1,61.

En ce qui concernait les dépenses de fonctionnement liées à la formation professionnelle, il a relevé que les écarts étaient plus forts, la dépense s'étageant de 17,8 euros en Aquitaine à 62,2 euros dans le Languedoc-Roussillon, le rapport s'établissant donc à 3,49.

S'agissant des dépenses de fonctionnement liées aux transports ferroviaires, il a indiqué que le rapport entre la dépense la plus élevée, 66,46 euros pour le Limousin, et la dépense la plus faible, 15,54 euros pour la Provence-Alpes-Côte d'Azur, s'élevait à 4,28, ce qui traduisait une inégalité importante de charges.

Après avoir rappelé que l'étude portait sur 75 % environ des dépenses de région, en excluant notamment les contrats de plan Etat-région et les contrats de territoire fédérant, autour d'un projet régional, d'autres collectivités territoriales, telles que les départements, M. Claude Belot a indiqué que l'examen de l'indice synthétique obtenu, pour chaque région, par l'addition des indices de ressources et l'addition des indices de charges, faisait ressortir, pour toutes les régions, un solde positif après prélèvement des dépenses relatives aux trois compétences principales. Il a souligné que le solde disponible, c'est-à-dire « la marge de manœuvre », variait dans des proportions importantes, allant de 1 à 40.

Evoquant l'action économique des régions, M. Claude Belot a indiqué que d'après l'indicateur de charges spécifique construit par le groupe de travail, il ressortait que cinq régions n'avaient pas les moyens d'intervenir dans ce domaine : Champagne-Ardennes, Centre, Languedoc-Roussillon, Bourgogne et Limousin.

Puis M. Claude Belot a abordé les propositions du groupe de travail en faveur d'une nouvelle péréquation interrégionale.

Après avoir rappelé que la loi de finances initiale pour 2004 avait instauré une dotation globale de fonctionnement (DGF) régionale sur le même modèle que la DGF des autres collectivités territoriales (dotation forfaitaire et dotation de péréquation), M. Claude Belot a déclaré que, si l'on décidait chaque année d'affecter 95 % de l'augmentation de la DGF régionale à celle de la dotation de base, il faudrait 48 ans pour accroître de 800 millions d'euros la dotation de péréquation. Il a indiqué que cette augmentation pouvait être réalisée en 9 années, si l'on n'affectait chaque année que 5 % de l'augmentation de la DGF régionale à celle de la dotation de base.

Un débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a déploré que l'autonomie financière des régions ait été réduite en 2000 et 2001.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est interrogé sur l'opportunité de donner aux régions un rôle de chef de file en matière d'interventions économiques, alors que certaines ne disposaient pas des moyens nécessaires. M. Yves Fréville a estimé qu'il était difficile d'accroître la péréquation entre les régions, dans la mesure où cela impliquait une moindre progression de la dotation forfaitaire.

En réponse, M. Claude Belot a indiqué qu'il n'était, selon lui, pas souhaitable de subordonner les interventions économiques des communes et des départements à celles des régions, si ces dernières ne disposaient pas de moyens suffisants. Il a indiqué que le groupe de travail était conscient des difficultés de mise en œuvre de ses préconisations.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que des transferts financiers supplémentaires devaient être opérés entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres, et qu'il convenait de débattre avec les présidents de région des moyens de mettre en œuvre une telle solidarité. M. Yves Fréville a suggéré de lier chaque dotation au potentiel fiscal des collectivités. M. Roland du Luart, estimant qu'une réforme de la péréquation serait excessivement complexe, a évoqué la possibilité de réduire le nombre de régions, afin de réduire les inégalités entre elles. M. Philippe Marini, rapporteur général, a considéré qu'il n'était ni possible, ni souhaitable, que la péréquation compense parfaitement les inégalités entre collectivités territoriales. M. Aymeri de Montesquiou a souligné le faible montant du budget global des régions, soit 16,7 milliards d'euros en 2003, et s'est interrogé sur la possibilité d'un « rattrapage » des régions françaises les moins développées, sur le modèle de ce qui s'était pratiqué au niveau communautaire.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que le débat qui venait de s'instaurer prouvait, une nouvelle fois, qu'il était difficile de concilier les principes constitutionnels de péréquation et d'autonomie financière des collectivités territoriales figurant au sein de l'article 72-2 de la Constitution.

La commission des finances a alors décidé à l'unanimité d'autoriser la publication des conclusions du groupe de travail sous la forme d'un rapport d'information.

## ANNEXE IV – TAUX DE CHÔMAGE DES RÉGIONS EN 2002

### Taux de chômage 2002 des régions

Alsace .....	7,00%
Aquitaine .....	9,40%
Auvergne .....	7,90%
Bourgogne .....	8,10%
Bretagne.....	7,80%
Centre .....	7,80%
Champagne-Ardenne.....	9,50%
Corse.....	10,50%
Franche-Comté .....	7,70%
Ile-de-France .....	8,90%
Languedoc-Rousillon .....	13,90%
Limousin.....	6,80%
Lorraine .....	8,80%
Midi-Pyrénées .....	9,50%
Nord-Pas-de-Calais .....	12,20%
Basse-Normandie .....	8,80%
Haute-Normandie .....	10,20%
Pays-de-Loire .....	7,80%
Picardie.....	10,10%
Poitou-Charentes .....	8,70%
Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	11,70%
Rhône-Alpes.....	8,20%

Source : Ministère de l'intérieur, les comptes des Régions 2002