

LES ACTES

Pour une réelle péréquation des richesses entre collectivités

ACTES
du colloque organisé par
Gérard Delfau
sénateur de l'Hérault
avec la participation
de Mairie-conseils Caisse des Dépôts
et de l'Institut de la Décentralisation

le mardi 4 décembre 2007
à Paris, au Sénat, salle Clemenceau

UN SERVICE

Pour une réelle péréquation des richesses entre collectivités

Colloque organisé par Gérard Delfau,
sénateur de l'Hérault
avec la participation de Mairie-conseils
(Caisse des Dépôts et Consignations)
et de l'Institut de la Décentralisation.

Au Sénat, le 4 décembre 2007

LES ACTES

Déroulement

Ouverture par **Gérard Delfau**, sénateur PRG de l'Hérault

Première table ronde

UN ÉTAT DES LIEUX DES SOLIDARITÉS ENTRE COLLECTIVITÉS

Introduction, **Gérard Delfau**

Christelle Branquart, enseignante à l'Université de Haute-Alsace, Mulhouse

Pierre-Yves Collombat, sénateur PS du Var, premier vice-président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)

Jean-Pierre Chauvel, consultant

Débat avec la salle

Deuxième table ronde

EXPÉRIENCES, RÉUSSITES, INNOVATIONS, EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER

Introduction : **Christine Brémont**, Mairie-conseils, Caisse des Dépôts

Dominique Oudot Saint-Géry, ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, et **Françoise Schneider** de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT)

Jean-Claude Boual, Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général (CELSIG)

Débat avec la salle

Troisième table ronde

PROPOSITIONS ET PERSPECTIVES

Edward Jossa, Directeur général des collectivités locales (DGCL)

Gilles Benest, France Nature Environnement

Patricia Darellis, élue locale, consultante

Jean-Pierre Balligand, député PS de l'Aisne, co-président de l'Institut de la Décentralisation

Claude Haut, sénateur PS du Vaucluse, président de la commission Finances de l'Assemblée des départements de France (ADF)

Marie-France Beaufiles, sénatrice CRC d'Indre-et-Loire

Jean-Jacques Jégou, sénateur UDF d'Île-de-France

François Marc, sénateur PS du Finistère

Hugues Portelli, sénateur UMP du Val d'Oise

SYNTHÈSE ET SUITE À DONNER par **Gérard Delfau**

Ouverture,

par Gérard Delfau

Pierre-Yves Collombat, Sénateur du Var, et moi-même sommes très heureux de vous accueillir sur un sujet austère, compliqué et pourtant décisif. Après ma très rapide introduction, je vous quitterai ensuite un moment parce que le hasard du calendrier de la discussion budgétaire au Sénat veut que le budget de la Pêche et de l'Agriculture vient ce matin et il se trouve que je suis rapporteur du budget de la forêt.

C'est la troisième fois que je réunis des spécialistes pour parler de ce problème de l'inégalité des ressources entre les communes. Mais aujourd'hui, je remercie tous ceux et toutes celles qui nous ont accompagnés dans cette démarche, parce que Mairie-conseils, service de la Caisse des Dépôts et consignations, tout particulièrement Christine Brémond, mais aussi l'Institut de la décentralisation ont co-organisé cette rencontre.

Je retrouve parmi vous nombre d'experts et d'expertes connus et je me réjouis de voir qu'avec madame Branquart, la jeune génération vient nous prêter main forte.

Un sujet austère, compliqué et pourtant décisif.

Je crois, d'abord, qu'il faut citer un chiffre : la différence de ressources entre les communes va de 1 à 8 500. C'est stupéfiant d'inégalité et il est inconcevable que notre pays n'ait pas pris des mesures beaucoup plus fortes pour progressivement réduire cette inégalité. Ensuite, depuis la

dernière révision constitutionnelle, vous le savez désormais, la notion de péréquation des ressources entre collectivités est affirmée pour la première fois. Mais, en même temps, on continue d'affirmer l'idée de l'autonomie financière des collectivités. Comment appliquer ces deux principes qui pourraient paraître —je ne dis pas qu'ils le sont— mais qui pourraient paraître contradictoires.

L'Allemagne a inscrit la double péréquation verticale et horizontale dans sa constitution, elle a fait des efforts considérables, même si on peut craindre aujourd'hui que naisse une forme de contestation à ce sujet. Le système de la Grande Bretagne est très différent : il répartit les budgets de façon beaucoup plus centralisée. Les raisons de la situation actuelle de la France sont historiques, liées à la taxe professionnelle, ressource très importante mais aussi très variable selon les régions et les communes. S'y ajoute la conséquence d'un manque de courage politique : les bases sur lesquelles sont calculés les impôts locaux n'ont pas été actualisées depuis de très très longues années.

Je veux donc dire avec beaucoup de force que ce combat en faveur d'une meilleure égalité des ressources n'est pas un combat politicien il n'appartient pas à un parti, à un groupe ou à un camp. Il est seulement une nécessité pour faire face à une double injustice. L'injustice, d'abord de ces populations qui vivent dans des zones rurales et qui sont privées des services qu'offre la grande ville. Et plus grave encore, il y a ces villes avec des quartiers HLM construits dans les années 70, où vit une population pauvre. Là, on le sait depuis novembre 2005, il y a urgence. Il faut que les municipalités aient les moyens de mettre en œuvre des politiques très diversifiées, avec les équipements nécessaires et les moyens de leur financement. Or, vous le savez, des communes de Seine-Saint-Denis sont infiniment moins dotées de ressources qu'une autre ayant un casino ou telle autre qui se trouve sur le littoral, ou à l'ouest de la région

La différence de ressources entre les communes va de 1 à 8 500. C'est stupéfiant d'inégalité.

parisienne qui accueillent des populations riches et perçoivent des ressources en taxe professionnelle considérables.

Il faut donc que ce sujet devienne un combat de toute la classe politique, de toutes les associations d'élus, de tous ceux qui s'intéressent à l'avenir de notre pays. C'est la raison pour laquelle les parlementaires présents aujourd'hui appartiennent à toutes les sensibilités politiques. Plusieurs m'ont d'ailleurs fait savoir par un petit mot personnel qu'ils ne

Une prise de conscience est en train de se faire.

pouvaient pas venir aujourd'hui et qu'ils le regrettaient. Cela prouve qu'une prise de conscience est en train de se faire, C'est pourquoi nous devons poursuivre la réflexion au-delà de cette journée. Il faut que notre travail au cours de l'année

2008 aboutisse à des propositions. Ce ne sera pas facile, parce que traiter aujourd'hui de péréquation signifie reformer la fiscalité locale, ce sera donc technique et compliqué, mais il faudra traduire nos propositions en langage de tous les jours comme on pourrait le faire pour une campagne municipale ou cantonale. C'est difficile aussi parce que des tas de décisions se sont empilées les unes sur les autres, et pourtant c'est décisif !

Première table ronde

Un état des lieux des solidarités entre collectivités

Jean-Luc Varin. Nous allons commencer logiquement par dresser un état des lieux des solidarités entre les collectivités et puis nous ferons un petit tour du monde de la façon dont ça se passe ailleurs et cet après-midi, des élus locaux, des parlementaires, des spécialistes de ces questions, vont essayer de tracer les perspectives et de faire des propositions qui nous serviront pour la suite du travail.

Christelle Branquart est enseignante à l'université de Haute Alsace à Mulhouse et elle va être un peu le grand témoin technique de cette journée puisqu'elle va bientôt présenter une thèse sur le sujet.

Pierre-Yves Collombat est sénateur du Var mais il est aussi premier vice président de l'association des maires ruraux de France. Il va décrire la réalité de ce qu'est cette injustice de la péréquation et dans les communes rurales en particulier, puis Jean-Pierre Chauvel, consultant, traitera des 36 500 communes de métropole en 2005-2006 selon qu'elles sont grandes ou petites, selon qu'elles sont riches ou pauvres, pour un éclairage encore différent sur cet état des lieux un peu rapide parce que au moins tous ceux qui sont là le connaissent.

Je voulais enfin saluer la présence aujourd'hui de Madame Marie-France Beauvils, sénatrice d'Indre-et-Loire qui va intervenir tout à l'heure. Je laisse la parole à Christelle Branquart.

Christelle Branquart. je vais commencer par dresser un état des lieux des solidarités entre collectivités. La péréquation, comme vous le savez certainement, a pour objectif de réduire les écarts de richesse fiscale entre les collectivités territoriales. Elle tire son fondement du principe de justice fiscale horizontale qui veut que l'effort fiscal demandé au contribuable soit proportionné à la qualité du service public qui lui est rendu. Elle apparaît donc comme une nécessité pour la décentralisation si l'on ne veut pas voir se creuser de façon exagérée l'écart entre collectivités riches qui peuvent offrir un haut niveau de services publics à leurs citoyens et collectivités pauvres qui ne le peuvent pas. D'autant, comme l'a rappelé Monsieur Delfau, que la France est le pays d'Europe qui connaît les plus importantes inégalités de potentiel fiscal entre collectivités territoriales. Elles vont en effet de 1 à 8 500 pour les communes, de 1 à 4,3 pour les départements et de 1 à 3 pour les régions. Ces chiffres sont importants. Ils signifient que 1% des communes les mieux dotées ont une richesse fiscale 44 fois plus élevée que les 1% les moins bien dotées. En euros cela fait environ 7 403 € par habitant pour les communes les plus riches contre seulement 168 € en moyenne pour les plus pauvres.

La péréquation bénéficie depuis 2003 d'une consécration constitutionnelle, puisque l'article 72-2 alinéa 5 de notre Constitution énonce que la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. Mais, à ce jour, peut-on dire que les dispositifs de péréquation existants atteignent leur but et dans la cas contraire pour quelles raisons ?

Le constat, d'abord : en France, la péréquation est insuffisante malgré un dispositif fourni.

Insuffisante, car selon une étude de Messieurs Guengant et Gilbert, sous l'égide du Commissariat général au Plan, la correction apportée par les mécanismes de péréquation sur les inégalités de pouvoir d'achat entre les collectivités n'est que de 40% environ pour les communes, 51% pour les départements et 54% pour les régions. Et ce ne sont que des moyennes qui, en réalité, cachent des situations très disparates.

Certaines collectivités sont incapables de faire face à leurs charges, comme le département de la Creuse, ou la commune de Clichy-sous-Bois.

Certaines collectivités sont incapables de faire face à leurs charges, comme le département de la Creuse, qui dispose des plus faibles bases fiscales de France, ou la commune de Clichy-sous-Bois qui assume de lourdes charges, beaucoup de dépenses, donc des résultats insuffisants. Or, on ne peut pas dire que rien n'existe pour atténuer ces difficultés. Il y a beaucoup de mécanismes, de fonds de compensation, mais les résultats ne sont pas à la hauteur de ce qu'on pourrait attendre.

Le dispositif français combine une péréquation verticale qui consiste à redistribuer des ressources de l'Etat vers les collectivités territoriales et une péréquation horizontale, entre collectivités elles-mêmes, des plus riches vers les plus pauvres. La péréquation verticale, assumée par l'Etat, s'opère essentiellement par le biais de la Dotation globale de fonctionnement (DGF), qui se compose elle-même d'une partie forfaitaire destinée à préserver les ressources des collectivités d'une année sur l'autre et d'une partie pour la péréquation. Une partie de la DGF seulement sert donc à la péréquation, la plus grosse partie servant à la garantie des ressources. C'est, depuis 2005, la même architecture pour tous les niveaux d'administration locale, bien que, pour les communes, la dotation de péréquation comprenne aussi la dotation de solidarité urbaine ou rurale qui vise à améliorer les conditions de vie dans les communes urbaines ou qui contribue au maintien de la vie sociale en milieu rural. À cela s'ajoute une troisième dotation, la Dotation nationale de péréquation qui depuis 2004 remplace le Fonds national de péréquation.

Au total, ces 3 composantes redistribuent environ 1,6 milliards d'euros à l'ensemble des communes. Les départements, eux, reçoivent des dotations de péréquation qui s'élève à environ 680 millions d'euros et qui visent à compenser le poids de certaines charges, notamment sociales, dévolues aux départements très urbains. S'y s'ajoute une dotation de fonctionnement minimale d'un montant global de 180 millions d'euros qui s'adresse prioritairement aux départements ruraux. Les régions, enfin, sont de tous les niveaux d'administration locale celui qui est le moins bien loti puisque celles-ci ne perçoivent que 76 millions d'euros environ au titre de la péréquation. Pour les régions, la péréquation s'opère uniquement au travers du fond de correction des déséquilibres régionaux qui a été intégré en 2004 à la DGF et qui redistribue des ressources aux régions disposant des bases fiscales les plus faibles.

Ce dispositif de péréquation verticale s'avère donc complexe, pour une redistribution des montants qui n'est pas toujours à la hauteur de ce qu'on pourrait attendre. Qu'en est-il, maintenant, de la péréquation horizontale, de collectivité à collectivité ? Elle s'opère actuellement par le biais de 4 catégories de fonds : les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, les fonds départementaux de péréquation des taxes additionnelles aux droits de mutation à titre onéreux, les fonds de solidarité pour l'environnement et le fonds de solidarité des communes de la Région Île-de-France.

Un dispositif de péréquation verticale complexe, pour une redistribution des montants pas toujours à la hauteur de ce qu'on pourrait attendre.

Jean-Luc Varin. Peut-être faut-il préciser ce que sont les "droits de mutations à titre onéreux".

Christelle Branquart. C'est un impôt local sur l'achat ou la vente d'un bien, qui ne concerne que les communes de moins de 5 000 habitants.

Christelle Branquart. Quatre fonds, donc, mais qui ne sont pas du tout coordonnés entre eux. C'est même tout le contraire, puisque chacun de ces fonds suit sa propre logique et ses propres objectifs.

Jean-Luc Varin. Ils ont aussi été votés et institués à des époques différentes ?

Christelle Branquart. Oui, cela s'est fait par étapes et il n'y a pas eu de plan d'ensemble, de vision globale. De plus, la péréquation horizontale n'apporte de l'aide qu'aux seules communes, et encore, pas toujours toutes les communes, comme c'est le cas pour le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France qui ne s'adresse qu'aux communes de cette région.

Là aussi les montants redistribués sont assez modérés, de l'ordre de quelques centaines de millions d'euros. Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle redistribuent environ 520 millions d'euros par an, soit seulement 3 % du produit de la taxe professionnelle. Pour citer un autre chiffre, le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France a redistribué 127 millions d'euros en 2003, c'est également modique.

Ce constat d'une insuffisante péréquation des ressources entre collectivités locales étant posé, je propose dans un deuxième temps de chercher à identifier les causes de cette situation, afin, par la suite, d'essayer de trouver des solutions. Il y a, je crois, trois causes principales. La première semble être l'insuffisance de moyens financiers consacrés à la péréquation tant verticale qu'horizontale comme je l'ai dit tout à l'heure. Cette insuffisance de ressources provient sans doute de l'aspect parcellaire des dispositifs existant. Pour le système de péréquation verticale, celui qui est assumé par l'État, l'origine du problème est plus profonde. Elle se situe dans la construction historique même de la DGF. Car elle résulte d'un empilement de mesures visant à compenser les suppressions d'impôt et les transferts de compétences non financés par l'impôt et non pas au départ à corriger les inégalités de ressources entre collectivités territoriales. Cela fait que, aujourd'hui encore, les concours de l'état ont d'une certaine façon une nature un peu hybride. Ainsi, le montant des sommes actuellement allouées par la DGF correspond à l'actualisation de tous les impôts locaux perçus antérieurement par les collectivités territoriales et supprimés depuis par le législateur, dont le versement représentatif de la taxe sur les salaires qui fut à l'origine de la création de la DGF en 1979, ou les compensations de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle et de la part régionale de la taxe d'habitation.

Insuffisance des moyens financiers consacrés à la péréquation, une DGF qui se contente de pérenniser la situation antérieure des collectivités territoriales.

La DGF pérennise donc la situation antérieure des collectivités territoriales plus qu'elle ne s'attache à corriger la situation actuelle, et c'est bien là l'origine du problème. 94 % des communes de moins de 10 000 habitants perçoivent une dotation de solidarité rurale, et 75 % des villes de plus de 10 000 habitants perçoivent une dotation de solidarité urbaine. En fait, l'ensemble des communes peut compter sur une progression régulière de ces concours financiers ce qui aboutit à pérenniser les rentes de situation et limite considérablement toute possibilité de refonte du système. Enfin, l'évaluation des ressources et des charges revenant aux collectivités locales et servant de critère pour la répartition des dotations de péréquation ne reflète pas toujours bien la réalité. Actuellement cette répartition s'opère en fonction de la richesse fiscale, selon le concept de potentiel financier qui remplace depuis 2005 le potentiel fiscal et qui tient compte tout à la fois des bases des 4 principaux impôts directs locaux auxquels on applique les taux moyens nationaux et également d'autres ressources financières perçues par la collectivité. Mais d'autres critères de nature géographique, démographique, sociale ou économique conditionnent également la répartition de certaines dotations. On reproche au concept de potentiel financier de ne pas parfaitement cerner la richesse réelle de la collectivité parce qu'il ne tient pas compte de tous les revenus de la collectivité, des produits du domaine, par exemple. Autre reproche au potentiel financier : il prend appui sur des bases fiscales complètement obsolètes les valeurs locatives n'ont pas été révisées depuis des décennies. Dernier reproche : l'utilisation des taux moyens nationaux pour calculer cet indicateur au lieu des taux réels, suppose que ces taux seraient adoptés par toutes les collectivités,

alors qu'en fait c'est loin d'être le cas. Le calcul des charges est lui aussi approximatif. Quand on calcule approximativement les charges que peut avoir à supporter une collectivité on ne tient pas compte du coût d'un service. Or, un service peut revenir plus cher à une collectivité qu'à une autre.

Pour conclure, il apparaît qu'au nom de la justice fiscale un renforcement de la péréquation s'avère indispensable puisque selon le niveau des bases fiscales de la collectivité les citoyens pourront se trouver fortement ou faiblement taxés pour un même niveau de service public.

Pierre-Yves Collombat. C'est en tant que sénateur, mais aussi maire pendant 22 ans, et premier vice-président de l'Association des maires ruraux de France que je vous parle. Christelle Branquart nous l'a rappelé tout à l'heure, vous connaissez donc par cœur cet article 72-2 de la Constitution. Et vous avez deviné, à sa formulation vague, non contraignante, que cette disposition constitutionnelle a d'abord une fonction décorative ! Ceci dit, il y a d'autres constitutions, notamment la loi fondamentale allemande, qui est aussi vague dans sa formulation, mais qui aboutit à des résultats autrement plus performants. Je crois donc qu'avant d'être une question de texte, la péréquation est une question de pratique, une question de volonté politique. Pour ce qui nous concerne particulièrement, c'est à dire en gros, les communes rurales jusqu'à 3 500 habitants, je vais me contenter de balayer ce que vous savez déjà. La richesse est particulièrement mal distribuée notamment s'agissant des bases de taxe professionnelle : 5% des collectivités locales soit 1 800 communes captent 80 % des bases de TP ; Or, toutes, loin de là, ne le doivent pas au dynamisme de leurs équipes municipales. Avec de telles disparités il est évident que l'interprétation des moyennes devient extrêmement délicate : il y a des petites communes qui sont riches, voire très riches, il y a des communes urbaines et particulièrement des communes de banlieue qui sont pauvres mais il ne faudrait pas que les arbres de hautes futaies cachent le maquis rural.

Ce qu'on sait moins, par contre, c'est que des inégalités massives existent aussi en matière de fiscalité indirecte s'agissant notamment des droits de mutations. Vous l'avez évoqué tout à l'heure, les droits de mutations représentaient en 2000 9,3 % de fiscalité directe, 15,3 %

Des inégalités massives existent aussi en matière de fiscalité indirecte s'agissant notamment des droits de mutations.

en 2005 et, jusqu'à 2007, cette tendance est assez affirmée. En matière de droits de mutation, les inégalités sont massives entre les départements. Le ratio des droits de mutation sur les dépenses réelles de

fonctionnement est un des ratios les plus dispersés. Pour 4 départements français, les droits de mutation pèsent moins de 5 % des dépenses réelles de fonctionnement et pour 6 départements plus de 25 %. il y a 2 ans, dans le département du Var, la fiscalité indirecte rapportait plus que la fiscalité directe. Cela vous donne une idée de ce que cela peut représenter. Alors évidemment, les départements du littoral méditerranéen ou atlantique, de l'Île-de-France et de montagne sont les mieux lotis.

Et puis, il y a des différences aussi entre les petites et les grandes communes, même si le sujet n'intéresse pas beaucoup. Il n'est pas très facile, d'ailleurs, d'avoir des chiffres. Je rappellerai tout de même que les communes de moins de 5 000 habitants ne perçoivent pas directement les droits de mutation, contrairement aux communes de plus de 5000 habitants. Elles les perçoivent, mais par l'intermédiaire du fonds départemental que vous avez évoqué tout à l'heure. C'est un avantage parce qu'il y a péréquation entre les communes, mais c'est un inconvénient majeur parce que la péréquation ne s'effectue qu'entre les communes de moins de 5 000 habitants qui ne sont pas forcément celles qui voient les mutations les plus importantes.

En 2004, la fiscalité indirecte, tout confondu, représentait pour les communes de moins de 3 500 habitants, à peu près 30€ par habitant. Mais pour les communes de plus de 10 000 habitants, elle passait à 106 € par habitant, à peu près 3 fois plus. On se focalise sur la fiscalité directe et c'est important. La TP est une ressource très importante mais il faudrait aussi se pencher sur cet aspect du problème qui devient de plus en plus important avec la montée en puissance de la fiscalité indirecte.

Pour résumer, si on considère un indice comme le potentiel fiscal par habitant, le diagnostic est clair : la progression est régulière, de 360 € par habitant pour les communes de moins de 500 habitants, 635 € pour celles de 2 000 à 3 500 habitants, à 1 094 € pour les communes de plus de 200 000 habitants. Le potentiel fiscal montre donc tout de même que plus on est petit, moins on touche, et moins la fiscalité rapporte par habitant.

La question est la suivante, et vous connaissez déjà la réponse : est-ce que les dotations viennent sensiblement modifier le paysage ? Évidemment non, au contraire, même. Car si vous comparez le potentiel fiscal par habitant et le potentiel financier, qui inclus notamment la DGF hors partie péréquation, vous avez un certain nombre de surprises : le potentiel fiscal par habitant des communes de moins de 500 habitants représente 33 % du potentiel fiscal par habitant des communes de plus de 300 000 habitants, et leur potentiel financier en représente 37,7 %. Donc, pour les communes de moins de 500 habitants, vous avez un petit effet

Le potentiel fiscal par habitant progresse régulièrement, de 360 € par habitant pour les communes de moins de 500 habitants, à 1 094 € pour les communes de plus de 200 000 habitants.

péréquateur de la dotation, vous avez aussi une amélioration de 2,6 % pour les communes de 500 à 999 habitants, par contre, vous avez une détérioration de 6,6 % pour les communes de 1 000 à 2 000 habitants et de 4,5 % pour les communes de 2 000 à 3 500 habitants. Autrement dit, les dotations améliorent sensiblement la situation des communes de moins de 1 000 habitants, mais aggravent sur le plan de la péréquation la situation des communes de 1 000 à 3 500 habitants ! De même, la dotation forfaitaire de la DGF, 13,9 millions d'euros en 2007, a un effet péréquateur pour les communes de moins de 1 000 habitants et aggravateur pour les communes de plus de 1 000 habitants. L'effet péréquateur est vraisemblablement provoqué par la dotation superficielle, puisque, dans la DGF, une partie est fonction de la superficie de la commune. L'effet inverse, non péréquateur, est dû à mon avis à deux facteurs : le premier, vous l'avez évoqué, c'est le gel dans la dotation forfaitaire des inégalités de situations observées lors de la création de la DGF. La DGF a d'abord été une substitution de recettes, l'état captant des impôts intéressants comme la taxe locale, puis la taxe sur les salaires, la TVA. Et au moment de la fabrication de la dotation forfaitaire, on a vitrifié tout cela pour l'éternité.

Jean-Luc Varin. Et l'État continue à garder la TVA.

Pierre-Yves Collombat. Bien-sûr, parce que c'est très juteux.

Jean-Luc Varin. C'est un des éléments qui maintient les inégalités entre territoires ?

Pierre-Yves Collombat. Oui, et l'État nous reproche de demander une indexation sur la croissance, ce qui serait logique puisque la TVA évolue avec la croissance. Mais nous y reviendrons tout à l'heure.

Essayons de savoir d'abord pourquoi ces dotations ne changent pas grand chose à la situation, au contraire. C'est à cause de la conception d'origine de la DGF, et, dans la DGF, à cause de la pondération de la dotation de base par strate démographique qui fait qu'un habitant, s'il habite une commune de 500 habitants ou de 100 000 habitants, n'a pas le même poids. L'habitant d'une petite commune de moins de 500 habitants vaut 62,40 € et l'habitant d'une commune de plus de 200 000, 124,80 €, exactement le double. Nous pensons, à l'AMRF, qu'il faut revenir impérativement sur cette façon de construire la DGF, d'autant que, de plus en plus, les habitants des communes rurales ont exactement les mêmes besoins que ceux des communes urbaines, souvent, d'ailleurs, parce qu'ils en viennent.

A chaque loi de finances le gouvernement ne manque pas de clamer haut et fort qu'un effort particulier vient d'être fait en faveur de la péréquation. En 2008 la part péréquatrice de la DGF progressera de 4,9 %. C'est un exploit, sauf que 4,9 % de pas grand chose c'est toujours pas grand chose. D'ailleurs, quand on me parle de dotation et que cela fait moins de 1 milliard

d'euros, je n'écoute même pas, je sais que ça n'a rigoureusement qu'un effet décoratif. En 2008, donc, la part péréquatrice de la DGF représentera un peu plus de 10 % de la DGF totale qui, dans sa masse, ne fera encore une fois que perpétuer la situation d'inégalité.

Pourquoi la situation n'évolue-t-elle pas plus vite ? Mon sentiment, c'est que, d'abord, le problème est posé de telle manière qu'il est insoluble. Nous courrons après un système qui permettrait de donner plus à tous sans rien enlever à personne et sans financement extérieur. Ce système, nous ne sommes pas près de le trouver !

Faut-il désespérer pour autant ? Peut-être pas. Les élus ne sont pas désespérés par nature. D'abord, il faut poursuivre le mouvement de correction que je viens d'évoquer en jouant sur la part péréquatrice de la DGF en rapprochant le traitement des strates de population.

Essayons de savoir pourquoi les dotations ne changent pas grand chose à la situation, au contraire.

Une amélioration annuelle, même modeste, produit à la longue des effets qui le sont moins. Il suffirait de se fixer un cap, de 10 ans par exemple, et s'y tenir. Il suffirait aussi que les gouvernements renoncent à faire payer aux collectivités locales l'ardoise de leur

politique économique et budgétaire déflationniste. Parce qu'on nous dit, "voilà, ce n'est pas possible d'améliorer la situation, parce que l'état n'a pas d'argent" ; mais personne ne demande pourquoi l'état a organisé son insolvabilité. Alors pourquoi ne pas tenir compte des efforts que font les collectivités dans le domaine, par exemple, du logement social ? Dans une des anciennes versions de la DGF, le logement social était un critère. On pourrait peut-être le réintroduire. De même pour les efforts que font les collectivités en matière de service à la personne, personnes âgées, petite enfance, péri et post-scolaire. C'est un problème important pour les communes rurales. Il s'agirait alors d'atténuer l'effet de rente pour favoriser l'investissement et les services. Il n'y a pas de raison de traiter de la même façon des collectivités qui dorment sur des recettes assurées comme les recettes de casinos —je peux vous dire que c'est juteux—, et celles qui se battent pour améliorer les conditions d'existence de leur administrés. L'intercommunalité à fiscalité propre pourrait être aussi une autre piste. Elle a des effets péréquateurs variables et localisés mais non négligeables. Parfois, elle permet à ses membres de bénéficier de la progression de la taxe professionnelle sur l'ensemble du bassin qui constitue l'intercommunalité. À ce sujet, on peut craindre que la Nième réforme de la taxe professionnelle qui se profile, et qui privilégie la valeur ajoutée au détriment des immobilisations, non seulement n'améliorera pas la situation, mais ne fera que la détériorer en provoquant une évasion fiscale vers les sièges sociaux, vers les endroits à fiscalité accueillante etc. Aussi, en matière d'intercommunalité, on pourrait sortir les dotations de solidarité, qui sont en général péréquatrices, du coefficient d'intégration fiscale, le fameux CIF. Autre piste, une réforme des modalités de répartition du fond départemental de péréquation dont vous avez parlé tout à l'heure. Ce fonds a peu d'argent parce qu'il est alimenté par l'écrêtement de taxes d'établissements particulièrement importants et avec des règles de répartition qui éliminent beaucoup de communes. Une autre piste consisterait non pas à doter les communes rurales mais à leur retirer les charges qu'elles sont seules à assumer en matière de service public, comme les agences postales, les relais de télévision.

Vous le voyez, un certain nombre de pistes existent, mais je n'ai pas de remède miracle. Surtout je ne vois pas comment réaliser une authentique péréquation sans poser 3 questions politiquement lourdes : la première touche aux capacités d'intervention de l'Etat et à la péréquation verticale. Est-ce que l'urgence pour la France et l'Europe, c'est la lutte contre l'inflation ou contre le sous-emploi qui génère moins de recettes fiscales pour l'état. Deuxième question : est-il indispensable et légitime de laisser se perpétuer les rentes de situations, et, troisième question : veut-on continuer à permettre aux communes de jouer leur rôle de premier investisseur public et de fournisseur de proximité. Il faut quand même savoir que les collectivités territoriales assument 77 % de l'investissement public en France, l'Etat n'en assumant que 12 à 14 %. La péréquation n'est pas d'abord un problème technique. On essaie de nous le faire croire,

La péréquation est un problème politique au sens tout à fait fondamental du terme.

mais je pense que la multiplication des dispositifs techniques sont plutôt un cache misère, sinon des dispositifs de camouflage. La péréquation est un problème politique au sens tout à fait fondamental du terme, et tant que l'on avancera pas la dessus, je crois qu'on pourra toujours réfléchir, il n'y aura pas de résultat.

Jean-Pierre Chauvel. Nous allons travailler sur images, pour changer un peu. J'ai essayé d'illustrer la manière dont la péréquation fonctionnait sur nos 36 000 communes. Je les ai battues 2 fois : une première fois entre les riches et les pauvres et une deuxième fois entre les petites et les grandes. J'ai fait des paquets de 1 à 11. Le paquet 1 ce sont les 3 500 communes de France les plus pauvres, le paquet 2 ce sont les 3 500 communes un petit peu moins pauvres, et puis le paquet 11 ce sont, puisque j'en ai 36000, les 1000 et quelques qui sont vraiment très riches. À chaque fois, j'ai mis Paris à part, parce que, de par son poids démographique, il pèse lourdement sur tout ce qu'il y a avec lui. Nous avons les dotations véritablement de péréquation, la dotation nationale de péréquation dont on a parlé tout à l'heure, la dotation de solidarité rurale et la dotation de solidarité urbaine qui elle, fonctionne bien pour les strates les plus importantes, mais on ne voit pas beaucoup d'effet de péréquation. En île de France, en revanche, on prend aux riches, on donne aux pauvres, c'est le seul mécanisme de cette nature qui existe en France et c'est pour ça que beaucoup de régions se posent la question de savoir s'ils ne pourraient pas, au sein de leur propre région, mettre en place un mécanisme comparable. Pour Paris, la péréquation, c'est un prélèvement. en 2007 de 103 millions d'euros qui partent de budget de Paris et 170 millions. qui sont redistribués. C'est donc efficace parce que ce sont de grosses dotations

Deuxième étape qu'est ce qui se passe si je rajoute la DGF c'est à dire la dotation forfaitaire, on s'aperçoit que pour Paris, cette dotation forfaitaire compense largement le prélèvement antérieur au niveau de la péréquation. Donc on voit bien que la dotation forfaitaire est anti péréquatrice. Elle donne sensiblement plus aux riches qu'aux pauvres. Et si on prend en compte le don des communes riches et des communes pauvres et qu'on additionne tout, il est pratiquement impossible de dire véritablement si le système est redistributif ou pas. L'effet des redistributions de l'État est suffisamment marginal par rapport aux inégalités de richesses fiscales antérieures pour que le mécanisme fonctionne mal.

Maintenant si je prends le problème différemment, nous voyons qu'en France, nous avons 20 000 communes entre 0 et 500 habitants, 27 000 communes entre 0 et 1 000 habitants mais l'on voit bien que, dans ces strates, il y a du monde, presque 10 millions d'habitants qui ont donc un besoin important de services. Et c'est bien un des problèmes

Dans les 27 000 communes de moins de 1000 habitants, il y a du monde, presque 10 millions d'habitants qui ont donc un besoin important de services.

de la France : il y a une profonde inégalité selon l'endroit où nous habitons. Ensuite, on voit que quelques dizaines de communes seulement regroupent une population très importante, urbaine, de banlieues qui ont des besoins énormes également, mais qui ne peuvent pas relever des mêmes mécanismes péréquateurs, comme la Dotation de solidarité urbaine, la DSU, avec cette question, toujours la même : est-ce que quand les budgets sont plus faibles, on a moins de besoin, ou est-ce parce qu'on a moins de ressources qu'on peut moins offrir de services ?

Si je rajoute la dotation forfaitaire, on voit qu'elle amplifie le phénomène, qu'elle avantage sensiblement les communes urbaines et relativement importantes démographiquement par rapport aux communes plus petites. On voit également ce que disait Pierre-Yves Collombat tout à l'heure : le creux qui intervient entre 500 et 2 000 habitants.

Jean-Luc Varin. Nous avons 5 à 10 minutes pour entamer un débat avec la salle.

Bruno Guelarati. J'ai bien entendu tous les problèmes que posent la redistribution par rapport aux territoires. Pensez-vous que la péréquation pourra compenser les changements climatiques. Comment redistribuer les richesses sur les territoires, pour les préparer à ce

qui vient. Car demain il va falloir déplacer des populations, réaménager le territoire de façon différente.

Pierre-Yves Collombat. Au fond, pourquoi fait-on de la péréquation ? Logiquement, pour permettre aux collectivités de faire face à leurs besoins et aux besoins de leurs populations. J'ai évoqué tout à l'heure l'investissement, les services à la personne, mais on peut évoquer aussi le problème que vous soulevez. Dès lors que l'on essaye d'intégrer, fusse progressivement, les besoins réels, il faudra bien intégrer les problématiques que vous soulevez. Cela peut être pris en compte sur le long terme.

Jean-Pierre Chauvel. Il est évident qu'une bonne partie du problème ne trouvera pas sa solution dans chaque commune prise isolément, mais au niveau des départements et des régions. Et que l'Etat devra reprendre la main dans les domaines de dimension nationale. Une commune de 500 habitants peut opter pour des habitats plus économes en énergie, par exemple, guère plus. S'agissant maintenant de la Taxe professionnelle, je voudrais quand même rappeler que depuis 1999, la part salariale a été ôtée du calcul de la Taxe professionnelle (TP). Les entreprises ne sont plus taxées que selon leurs locaux et leur matériel et, si j'ai bien compris tout le monde n'est pas tout à fait d'accord pour revenir sur la taxation de la valeur ajoutée.

Pierre-Yves Collombat. Désolé, le problème qui se pose à nous est un problème politique. Il s'agit de savoir comment est répartie la richesse. Il faut abandonner l'idée qu'il s'agirait de trouver le système miracle. Ce n'est pas un problème technique. Donc, autant avoir un système de péréquation intelligent et qui permette d'aboutir au résultat souhaité. Mais toute la difficulté, on le voit bien, c'est que pour donner plus aux uns, c'est malheureux, il faut prendre aux autres. Ça ne se règle pas d'un coup de baguette magique. Cela prendra beaucoup de temps. Quant à la taxe professionnelle, des expériences ont été menées en Allemagne, qui n'ont pas donné des résultats extraordinaires.

Pierre Eckly, professeur de finances locales à l'université de Strasbourg.

Je voudrais juste apporter deux éclairages supplémentaires. Dans la péréquation dite verticale ou de niveau 1 vers un niveau 2, je crois qu'il serait également intéressant de prendre en compte la situation particulière des régions françaises d'outremer. Elles reçoivent du niveau européen des crédits au titre de l'objectif de convergence économique, des aides financières très importantes d'un niveau supra national et des aides qui sont vraiment construites sur l'idée de la réduction des écarts de développement entre les régions. ce serait intéressant d'étendre nos travaux à la situation des collectivités territoriales d'outremer, les régions d'outremer, leurs départements, mais aussi les communes de ces départements. On y rencontre des situations parfois plus dramatiques encore que celle des petites communes rurales du territoire métropolitain. Je crois que cela serait aussi intéressant de regarder comment se fait une micro péréquation entre des collectivités territoriales françaises et des collectivités territoriales étrangères, au titre de la coopération décentralisée. Juste un petit exemple : une commune algérienne, Tisi Rached, en Kabylie, 6000 habitants. Elle a un budget annuel équivalent à environ 6000 euros, soit un euro par habitant et par an. Il me semble que la coopération décentralisée mériterait aussi de figurer, pour une part certes modeste, mais de figurer quand même dans notre état des lieux.

Deuxième table ronde

Expériences, réussites, innovations, en France et à l'étranger

Christine Brémond. Je vais commencer par faire le lien avec la première table ronde pour montrer qu'en France, il y a eu, il y a encore, des initiatives volontaires de la part des collectivités locales qui font des mises en commun pour aboutir à une meilleure solidarité. Pourquoi nos fonds de péréquation n'ont pas les effets que l'on souhaiterait qu'ils aient ? Localement, depuis une quarantaine d'années, des collectivités ont volontairement mis en place des systèmes de péréquation. Il ne faut pas le nier. C'est intéressant de voir le nombre de syndicats qui, bien avant les communautés, ont su, autour du développement économique, partager les ressources issues de ces zones d'activité. Il y en a eu beaucoup, jusqu'à ce que la loi du 10 janvier 1980 légalise la péréquation volontaire entre les collectivités. Je crois que si demain, de nouvelles solutions voyaient le jour, il faudrait qu'elles donnent une place importante à l'initiative locale. Il faut peut-être arrêter les mécanismes entièrement conçus et cadrés dans le moindre détail à partir d'une loi et à partir de Paris.

Deuxième point : des initiatives sont parties de départements, je pense à l'Ille-et-Vilaine, qui dans la distribution de ses subventions, trouvait que les critères habituels, l'éternel critère de population n'était pas un bon outil, que le potentiel financier ou fiscal n'était pas non plus un bon outil. Ils ont su faire un peu comme certaines communes, recomposer un critère de ressources des collectivités.

Troisième point : quand une zone urbaine considère qu'elle envoie régulièrement des populations utiliser des zones rurales quand sa population part en week-end, ou bien en vacances, elle consomme des services sur place qui provoquent de la dépense sur place sans pour autant apporter énormément de ressources en compensation. Cela n'a pas abouti, mais l'intention était intéressante : l'agglomération de Marseille a réfléchi à ses rapports avec une station de ski des Alpes de Haute Provence, la station de Sainte-Anne-la-Condamine qui a environ 500 habitants permanents pour assumer la station gérée directement par la collectivité. Ce sont principalement des Marseillais qui envoient des skieurs dans cette station. Pourquoi Marseille ne pourrait-elle pas participer aux finances locales, à la gestion ? De même entre Montpellier et Mouthoumet. C'est une petite communauté de l'Aude de 1200 habitants, 17 communes. Des habitants de l'agglomération de Montpellier vont régulièrement s'installer dans les Corbières, passer des week-ends. Qu'est ce que ça vaut, qu'est ce que ça coûte ? Ces initiatives locales, si on veut les développer, devraient bénéficier d'un minimum de cadre légal pour qu'il n'y ait pas de problèmes avec notre système de contrôle de légalité. Dernier exemple, l'agglomération de Chambéry travaille avec le Parc naturel régional de Chartreuse. Les deux collectivités ont monté un système pour accueillir et donc financer des dépenses du parc, autour de la vente des produits locaux des producteurs du parc de Char-

L'intercommunalité dans les territoires peut éviter que la loi nationale, nous fige dans des critères inopérants.

treuse, l'agglomération de Chambéry mettant à disposition des moyens humains et financiers pour accueillir. Je voulais insister sur ce fait que l'intercommunalité peut inventer d'autres solutions et développer plus et surtout éviter que la loi nous fige dans des critères qui doivent, de Paris, être formidables mais qui, sur le terrain, sont inopérants. Je pense notamment à la loi quand elle se mêle de définir des critères comme la dotation de solidarité dans le cadre de la TPU. Si vous cherchez des exemples, nous en avons mis dans le dossier : 15 monographies étudiées avec la DGCL en 1999, avec des exemples comme l'agglomération de Strasbourg, ou celle de Rennes, ou des zones beaucoup plus modestes.

Dominique Oudot Saint-Géry. Je vais laisser la parole en premier à Françoise Schneider. Avant, je voudrais préciser que je travaille pour le Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD), mais que j'interviens à titre personnel au titre d'une fonction antérieure : j'étais directrice de mission à la SCET, une filiale de la Caisse des Dépôts, et dans ce cadre, j'avais travaillé avec Françoise Schneider de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT).

Françoise Schneider. Nous allons vous présenter des exemples de péréquation dans les États riverains de la France, et également des exemples de compensation de charges qui ont été mis en place en transfrontalier entre États ou entre collectivités de part et d'autre des frontières. Je vais commencer par vous présenter la Mission opérationnelle transfrontalière. La MOT est une association créée en 1997 par le ministère de l'Équipement, la Caisse des Dépôts et Consignations et la DATAR. C'est à la fois une association de collectivités présidée par Pierre Mauroy. Son action est suivie dans le cadre d'un comité de pilotage interministériel qui regroupe tous les ministères concernés par la coopération transfrontalière des collectivités locales que ce soit les Affaires étrangères, l'Équipement, le ministère de l'Intérieur. Sa fonction première, c'est la mise en réseau des acteurs locaux, des collectivités locales et des organismes publics qui interviennent dans le domaine de la coopération transfrontalière. Elle réalise également des études opérationnelles et des études stratégiques sur l'ensemble des frontières françaises. Donc c'est le cadre de ces études stratégiques que la MOT, en lien avec Dominique Oudot Saint-Géry, a été amenée à travailler sur la question de l'intercommunalité transfrontalière et des solidarités transfrontalières qui peuvent s'établir entre collectivités de part et d'autre des frontières. Cela nous a permis d'avoir des données synthétiques, des éléments de comparaison sur la manière dont les collectivités locales financent leurs projets et leur action locale afin d'étudier les possibilités de faciliter le montage opérationnel et le financement des projets transfrontaliers. Car aux frontières françaises, de nombreuses collectivités ont des projets ou ont monté des services publics ou des équipements transfrontaliers, dans le domaine des transports, de l'assainissement, de l'animation culturelle ou de la santé. Je vais laisser la parole à Dominique Oudot Saint-Géry pour vous présenter une comparaison des systèmes de péréquation dans les États riverains de la France.

Dominique Oudot Saint-Géry. Nous avons étudié en premier lieu les organisations institutionnelles de part et d'autre des frontières. C'est important parce qu'ils sont très différents les uns des autres, certains beaucoup plus centralisés comme en France ou complètement fédéraux comme en Allemagne ou en Suisse. Nous avons aussi examiné comment s'organisent la collecte des recettes fiscales. Une partie sont des recettes fiscales propres, qui reviennent en direct à chaque niveau de collectivité, et dans ces recettes fiscales propres il peut y avoir un degré d'autonomie plus ou moins important, avec par exemple un pouvoir de législation fiscale pour les cantons suisses, alors qu'à d'autres endroits c'est simplement une adaptation du niveau des recettes fiscales comme c'est le cas en France, avec le vote des taux. Nous avons vu aussi beaucoup de recettes fiscales redistribuées. Tout est perçu par l'Etat et ensuite il y a des pourcentages de redistribution à différents niveaux de collectivités de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur le revenu ou de la TVA. il y a des répartitions qui s'effectuent, en Allemagne de l'Etat fédéral vers les länder ou en Espagne, de l'Etat vers les communautés

autonomes. En Espagne, il y a en même temps un régime spécial. C'est, au contraire, le niveau décentralisé des communautés qui perçoit la fiscalité, et qui renvoie une partie de la fiscalité à l'Etat. Dans ces systèmes, il n'y a pas de vote des taux comme en France, le niveau de recettes dépend de la conjoncture.

Nous avons constaté aussi que les impôts peuvent être soit exclusifs, et donc perçus par un type de collectivité précis, soit additionnels, comme cela se passe en France pour une commune, éventuellement un EPCI, un département, une région. On sait que tel pourcentage ira à tel niveau et tel pourcentage ira à tel autre niveau.

Il est difficile d'examiner la fiscalité sur le terrain dans d'autres pays parce qu'évidemment les noms changent, et il y a un nombre de taxes absolument faramineux, comme en France. On retrouve donc dans les autres pays, le niveau communal – pas les EPCI, qui n'existent pas – des niveaux infra régionaux qui ont en général peu de ressources fiscales, puis les niveaux régionaux qui ont des ressources fiscales d'autant plus importantes qu'elles sont dans des

En Europe, il y a un nombre faramineux d'impôts de toutes sortes. Ce qui est frappant, c'est que la France est le seul pays européen à ne pas percevoir d'impôt local sur le revenu.

systèmes fédéraux. En ce qui concerne les types d'impôts, nous avons retrouvé l'impôt foncier, l'impôt sur le revenu, un impôt sur les activités mais qui peut être assez variable comme conception, et d'autres types d'impôts, comme des impôts sur le patrimoine, des impôts sur les jeux, des impôts spécifi-

ques à l'environnement, enfin des impôts sur les chiens, sur le tourisme, et toutes sortes d'autres impôts. L'impôt foncier est l'impôt le plus répandu, ensuite, c'est l'impôt sur le revenu. Ce qui est frappant, c'est que la France est le seul pays européen à ne pas percevoir d'impôt local sur le revenu. Sur les projets transfrontaliers, ça ne simplifie pas les relations éventuelles de partage de recettes entre deux collectivités situées dans deux pays différents. En même temps que les recettes fiscales nous avons étudié les systèmes de péréquation, quoique, dans bien des cas, il s'agit d'abord d'un système de redistribution et un peu comme en France, c'est-à-dire relativement à la marge, d'un système de péréquation.

Tous les pays européens pratiquent la péréquation ou la redistribution à des degrés divers, soit entre collectivités, soit de manière horizontale, surtout de l'Etat vers les collectivités, même dans les États fédéraux. On s'aperçoit aussi, quand on examine ces différents mécanismes, que, pour une partie, c'est lié à la redistribution de recettes fiscales. C'est un peu une garantie de redistribution, comme en France, et, souvent, quand le mécanisme lui-même n'est pas suffisant, il y a rajout de dotations budgétaires.

Pour ce qui est des critères de redistribution, une partie est liée à des compétences transférées. Cela ressemble à ce qu'on appellerait chez nous une dotation globale de décentralisation, ce n'est pas vraiment de la péréquation. Nous avons rencontré aussi des dotations par habitant, des sortes de dotation de fonctionnement, qu'on retrouve dans beaucoup des pays frontaliers de la France.

En Allemagne, le système le plus connu est celui de péréquation horizontale entre länders. Chaque länders doit tourner autour de 100 % de la moyenne, donc on prend à ceux qui dépassent et on redonne à ceux qui sont

en dessous. Quand cela s'avère insuffisant, des dotations budgétaires du Bund, l'Etat fédéral, se rajoutent à la péréquation horizontale. Par ailleurs il y a des systèmes de péréquation des länders vers les collectivités locales, les communes entre autres, en fonction du nombre d'habitants. Mais ces systèmes changent d'un land à l'autre et peuvent être plus ou moins péréquateurs suivant les endroits. En Belgique, existe une péréquation verticale de l'Etat vers les collectivités. C'est un mécanisme de solidarité nationale lorsque le produit de l'impôt sur les personnes physiques est inférieur à la moyenne. Il y a aussi un fond des communes et des provinces, qui est réparti, lui, en fonction de la richesse fiscale. En Espagne, il y a péréquation

En Allemagne, on trouve une péréquation horizontale entre länders, des dotations budgétaires du Bund, l'Etat fédéral, et des systèmes de péréquation des länders vers les communes entre autres, en fonction du nombre d'habitants.

verticale de l'État vers les communautés autonomes. Une masse est fixée à partir des compétences exercées et elle est redistribuée en fonction de la population, de la superficie et de la faiblesse du revenu fiscal. Pour les communes, il y a un fond de suffisance, en cas de déficit de recettes fiscales, et un fond de compensation inter territorial. En Italie, nous avons une partie forfaitaire qui ressemble à la dotation forfaitaire française, et une partie fond de péréquation, avec un critère de richesse fiscale. Vous voyez que, là encore, on retrouve un critère de richesse fiscale. Il y a aussi, en Italie, un fond de péréquation interrégional, avec l'utilisation du potentiel fiscal dans les critères. Au Luxembourg, il y a un fond communal, donc une péréquation verticale de l'Etat vers les communes, et aussi une péréquation intercommunale, qu'on retrouve également en Suisse, sur un critère intéressant qui lie le salarié à l'implantation de son habitation. C'est une idée que l'on retrouve en France dans les fonds départementaux de péréquation de la Taxe professionnelle. En Suisse existe donc une solidarité entre cantons et des systèmes de redistribution des cantons vers les communes.

Maintenant Françoise va vous expliquer les mécanismes transfrontaliers de compensations fiscales qui sont liés à ce qu'on appelle le travail pendulaire, des travailleurs qui passent d'un côté à l'autre de la frontière.

Françoise Schneider. En 2005, on estimait à 275 000, les personnes qui résident en France et qui vont travailler de l'autre côté de la frontière, contre 11 000 dans l'autre sens de l'étranger vers la France. Pour donner un ordre de grandeur, 275 000 frontaliers, c'est 1,1 % de la population active française, en sachant que ces frontaliers se concentrent sur une zone qui va du Luxembourg à Genève. Sur ces territoires frontaliers se sont mis en place de véritables bassins de vie transfrontaliers avec des communes de résidences de frontaliers qui sont majoritairement en France et des communes de destination, des villes centre, qui se trouvent de l'autre côté de la frontière que ce soit à Luxembourg, à Bâle, à Genève, à Sarrebruck ou dans certaines communes du Bade-Wurtemberg, au sud de l'Allemagne. De part et d'autre des frontières bien-sûr, des taxes sont perçues par les collectivités, des dépenses sont faites sur ces territoires, qui supportent aussi des charges que les communes, les départements et les régions doivent supporter en terme de services et d'équipements pour ces frontaliers qui franchissent tous les jours la frontière pour aller travailler.

Le canton de Genève reverse 3,5 % de la masse salariale brute des frontaliers aux collectivités françaises riveraines, c'est-à-dire aux départements de l'Ain et de la Haute-Savoie.

Deux systèmes de compensation de ces charges ont été mis en place aux frontières. Le premier entre le canton de Genève et les départements frontaliers de l'Ain et de la Haute-Savoie : depuis 1973, le canton de Genève reverse 3,5 % de la masse salariale brute des frontaliers aux collectivités françaises riveraines, c'est-à-dire aux départements de l'Ain et de la Haute-Savoie qui

le redistribuent en partie aux communes, au titre des charges qu'elles supportent en raison de la présence des frontaliers. Il faut dire que les frontaliers qui résident en France et qui travaillent à Genève sont imposés au titre de l'impôt sur le revenu en Suisse, et en Suisse le bénéficiaire de l'impôt sur le revenu, comme nous l'avons vu précédemment, c'est le niveau communal et le niveau cantonal. Donc, un principe a été mis en place qui s'inspire du principe existant en interne en Suisse, de reversement du canton vers les collectivités françaises. Pour donner un ordre de grandeur, il s'agit de 50 000 frontaliers toutes nationalités confondues qui résident en France et qui travaillent à Genève, et le reversement depuis Genève aux départements de l'Ain et de la Haute-Savoie effectué en 2005 était de l'ordre de 87 millions d'euros. Dans l'accord de 1973, c'est le critère de la masse salariale qui a été retenu. Il suit donc la progression du nombre de frontaliers, mais il présente l'inconvénient d'être déconnecté de la réalité des charges supportées par les communes de résidence des frontaliers.

Dominique Oudot Saint-Géry. Nous aurions pu imaginer des systèmes de partage de fiscalité entre pays frontaliers, mais les difficultés sont nombreuses. La Suisse, la Belgique et le

Luxembourg, ont un impôt local sur le revenu, pas la France. Ensuite, les niveaux de collectivités ne sont pas les mêmes de part et d'autre. Un canton suisse peut décider de créer des impôts et de les organiser comme il veut d'un côté, alors qu'en face la région française, le département ou la communauté d'agglomération n'ont pas du tout les mêmes pouvoirs. Ce n'est donc pas facile à organiser. Une piste serait d'alimenter à plusieurs pays un fond qui permettrait de financer les projets transfrontaliers d'un bord à l'autre de la frontière.

Jean-Luc Varin. La parole à **Jean-Claude Boual** du Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général.

Jean-Claude Boual. Deux mots sur le Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général. C'est une organisation de fait européenne qui travaille essentiellement sur la problématique de l'intérêt général et des services publics ou des services d'intérêt général au niveau communautaire, avec l'ensemble des acteurs concernés, les syndicats, les entreprises de services publics, les collectivités ou les réseaux de collectivités, des universités ou des réseaux d'universitaires, les associations de consommateurs, les associations de l'environnement, les mutuelles, les organismes de logement social etc. Ce que je vais vous dire va donc relever de ce travail là en particulier.

Aujourd'hui, l'impact de la construction européenne sur la vie concrète des Européens est tout à fait considérable. Au moins les deux tiers des lois sur lesquelles nous vivons sont d'origine communautaire. Cependant, la fiscalité est dans une situation un peu particulière, parce que pour l'essentiel, elle relève des états membres. Car pour faire évoluer la fiscalité, il faut l'unanimité du conseil et que cette unanimité sur un sujet aussi sensible et aussi compliqué, est difficile à obtenir, pas seulement à cause de la France. Par exemple, un débat est en cours sur l'assiette de la fiscalité des entreprises. Cela fait 10 ans que ça dure et ce n'est certainement pas terminé. Aujourd'hui l'Union européenne tente d'intervenir sur ces questions par le contrôle des déficits publics, les critères de Maastricht, pour aller vite ou sur l'organisation du marché intérieur qui est tout à fait conséquente et qui a des répercussions fortes notamment sur toute la problématique des services et des services publics au niveau local.

Je vais vous lire le paragraphe 2 du troisième de l'article 106 de la constitution allemande qui justement fonde le principe de péréquation entre les collectivités parce que il me paraît intéressant. Ce texte dit «les besoins financiers de la Fédération et des länder doivent être ajustés entre eux de telle sorte qu'une juste péréquation soit obtenue, qu'une surimposition des contribuables soit évitée et que l'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral soit sauvegardée». Je trouve cette rédaction tout à fait intéressante, puisqu'on dit en France que depuis 2003 la péréquation est constitutionnalisée. On voit bien qu'en Allemagne on parle de conditions de vie sur le territoire fédéral ce qui est la notion allemande d'aménagement du territoire, plutôt différente de la conception d'aménagement du territoire en France qui s'attache davantage aux d'équipements qu'à l'égalité de conditions de vie. Je pense que nous devrions regarder un peu ailleurs, même si le système allemand n'est pas idéal. Une de nos difficultés en France, est d'avoir construit des couches successives sans jamais rien modifier pour ne vexer personne. Ceci pour dire que cette organisation interne de la fiscalité relève de la compétence de chacun des états membres ; et le nouveau traité de Lisbonne va conforter cette situation en introduisant la notion de respect par l'Union Européenne de l'autonomie de gestion des collectivités locales dans chacun des États membres. Donc, la répartition des impôts n'est pas une activité économique du point de vue de l'Union Européenne et relève de la responsabilité et des prérogatives de l'Etat.

L'article 106 de la constitution allemande dit que «les besoins financiers de la Fédération et des länder doivent être ajustés entre eux de telle sorte [...] que l'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral soit sauvegardée».

Mais ce n'est pas de cette seule façon que l'Union Européenne traite des problèmes de péréquation. Nous connaissons en France, avec les tarifs SNCF ou les tarifs d'EDF une forme de péréquation interne au service public, essentielle pour les cohésions territoriales, la solidarité territoriale, ou la solidarité sociale. L'Union Européenne intervient sur ce type de péréqua-

Pour des raisons de non distorsion de concurrence, l'Union Européenne a tendance à dire qu'elle ne veut plus de système de péréquation dans les services publics, puisque les prix doivent être libres.

tion. C'est même une forme de péréquation qu'elle n'aime pas du tout puisqu'il y a alors distorsion de concurrence entre ces grands services publics dans le marché intérieur. C'est ainsi que les tarifs EDF, péréqués sur l'ensemble du territoire, sont en cause. Le Conseil constitutionnel français lui-même dit que les tarifs réglementés doivent disparaître. C'est ainsi que les tarifs SNCF sont de

plus en plus liés, non plus au kilométrage, mais à l'heure à laquelle vous prenez le train et à des systèmes commerciaux, et le prix du timbre poste devrait suivre cette même logique. C'est un fait, pour des raisons de non distorsion de concurrence, l'Union Européenne a plutôt tendance à dire qu'elle ne veut plus de ce système de péréquation interne, puisque les prix doivent être libres. Il existe des systèmes de péréquation au niveau européen, à condition que ces systèmes n'entraînent pas des distorsions de concurrence. Je vais prendre 2 ou 3 exemples qui démontrent que c'est possible. Mais à chaque fois ces systèmes de péréquation sont cantonnés à un domaine bien particulier et ne peuvent pas être appliqués à un autre domaine. Premier exemple, dans le transport aérien libéralisé, des dispositions permettent aux États membres d'avoir des lignes de services publics. Dans ce cas-là, l'Etat doit faire un appel d'offre au niveau communautaire en définissant très précisément les obligations de service public, le nombre d'avions par jour, voir le tarif qui doit être pratiqué. La France avait mis ainsi en place une quarantaine de lignes de service public et il y en a encore un nombre non négligeable, notamment pour aller vers les îles etc. Mais il a fallu inventer un nouveau système de péréquation moins opaque que celui qui permettait à Air Inter de faire financer les lignes non rentables intérieures par les lignes rentables. Désormais, il s'agit de mettre en place un fond de péréquation pour le transport aérien qui fait que chaque voyageur qui prend l'avion dans un aéroport français quelque soit sa nationalité, quelque soit la destination qu'il prenne, paye une taxe qui va alimenter ce fond pour financer les lignes de services publics aériennes. C'est un fond affecté, spécifique, et ce n'est valable que pour les lignes aériennes, on ne peut pas l'utiliser pour le reste donc il n'y a plus de transfert d'une ligne à l'autre de cette façon là. Deuxième grand principe, cela doit être totalement transparent. La comptabilité doit permettre de dire exactement ce qu'on récolte et comment c'est affecté de façon à ce que ça ne serve pas à autre chose que ce pour quoi c'est prévu, sans créer de distorsion de concurrence.

Deuxième exemple, l'électricité. Dans les directives de libéralisation de l'électricité, il y a possibilité pour les états membres d'établir des obligations de services publics et il y a même certaines obligations de service public qui sont quasiment communautaires, comme l'obligation de sécurité d'approvisionnement. Ce sont aux États membres de définir quelles sont les obligations de service public dans le secteur électrique. Là aussi le problème est le financement de ces obligations de service public. La France a créé, comme une petite minorité d'États membres, un

À partir de 2011, ce secteur réservé va disparaître sans qu'on ait mis en place un système permettant de financer réellement le service public au niveau communautaire. Ce sera donc aux États membres de trouver des solutions pour financer ce service universel.

fond de service public alimenté par vous-mêmes sur votre facture d'électricité. Quand vous recevez votre facture, au verso vous pouvez lire votre consommation et en dessous du cadre, "participation au fond de service public de l'électricité", avec une petite somme. Théoriquement ce fonds sert à payer les factures des gens qui sont en difficulté, parce que, c'est une disposition communautaire, normalement on ne devrait pas couper l'électricité aux gens.

Troisième exemple, La Poste est en phase de libéralisation future totale, avec la disparition du secteur réservé c'est à dire la lettre de moins de 20 grammes et le petit paquet qui permettait de financer le service universel de la poste. Le service universel de la poste est défini au niveau communautaire comme la distribution et la récolte du courrier cinq jours ouvrables par semaine. La Poste, en France, a défini son service universel comme la récolte et la distribution 6 jours par semaine, donc il faut bien financer ce service-là supplémentaire. À partir de 2011, ce secteur réservé va disparaître sans qu'on ait mis en place un système permettant de financer réellement le service public au niveau communautaire. Ce sera donc aux États membres de trouver des solutions pour financer ce service universel. Ce sera, soit directement payé par les finances publiques, soit avec un fond tel que celui de l'électricité alimenté d'une façon ou d'une autre par les opérateurs ou par les utilisateurs.

Enfin, pour ce qui concerne le chemin de fer, il a été admis qu'il pouvait y avoir une forme de péréquation entre lignes rentables et lignes non rentables au niveau régional. Ce qui prouve que la notion de péréquation n'est pas contraire aux textes communautaires. Nous sommes donc dans un système de péréquation possible au niveau communautaire mais qui fait débat dans l'organisation des services d'intérêt général ou des services publics au niveau européen. Il est vrai que nous avons encore besoin de clarifier globalement les politiques qui doivent être menées. La question se pose pour tous les services sociaux, pour les services d'aide à la personne, entre autres, y compris dans le cadre de l'application de la directive service. Nous avons besoin de textes transversaux sur ces questions-là au niveau communautaire, Monsieur Barroso ne voulant pas en entendre parler. Il a déclaré, le 20 novembre, que personne ne voulait de textes à ce niveau là ce qui est pourtant faux.

Jean-Luc Varin. Des questions dans la salle ?

Vanick Berbérien. Plutôt un témoignage. Je suis président des maires ruraux du département de l'Indre et membre de l'Observatoire national de la poste. Je voudrais parler du Fonds de péréquation postale qui est tout neuf puisque le contrat tripartite entre l'état, La Poste et l'Association des maires de France a été signé récemment. Dans ce contrat se trouvent un certain nombre de dispositions, dont ce fond de péréquation. Nous avons travaillé pendant un an pour déterminer les critères d'attribution, en prenant en compte un certain nombre de paramètres : la population, le nombre de points de contact, la situation de la commune en territoire de zone de revitalisation rurale, ou en zone urbaine sensible... Et ce fonds sera réparti à l'ensemble des départements et géré par les commissions départementales transpostales territoriales. Donc, un raisonnement élaboré, un travail en cohérence, tout cela est très bien. Mais, il y a deux ombres au tableau : d'abord, ce fonds de péréquation sera opérationnel dans les six premiers mois de l'année 2008. Or, La Poste a déjà très très largement entamé la réforme de son réseau postal, elle a transformé des bureaux de plein exercice en agence postale communale par exemple, etc. Ensuite, le montant de ce fonds de 250 millions d'euros, a été déterminé, non pas en fonction des analyses des besoins, mais en fonction d'une exonération fiscale dont La Poste bénéficiait. Autrement dit, il n'y a aucune cohérence entre le montant et son utilisation. Je veux dire qu'un système, aussi élaboré soit-il, aussi intelligent soit-il, ne sert à rien s'il n'est pas précédé d'une cohérence de méthode et surtout s'il n'est pas le résultat d'une véritable volonté politique, comme nous l'avons dit tout à l'heure.

Martine Pierre-Fontaine, de la Caisse des Dépôts. Je voudrais dire d'abord que nous n'avons pas parlé ce matin du rôle péréquateur de l'intercommunalité. Ensuite, nous avons beaucoup évoqué les inégalités de ressources et les inégalités de charges qui vont fréquemment en sens opposé ; beaucoup de charges d'un côté, beaucoup de ressources de l'autre. Je pense à une mesure qui serait peut-être symbolique mais qui renforcerait l'esprit de solidarité : les communes qui ne remplissent pas leurs obligations en matière de logements sociaux s'acquittent d'une amende. Cette amende ne pourrait-elle pas être versée aux communes qui ont précisément beaucoup de logements sociaux sur leur territoire ?

Jean-Claude Boual. Dans la loi cet argent devait servir à aider à la construction de logements sociaux. Mais parfois, cet argent tombe dans le tonneau des Danaïdes de Bercy, et on sait plus trop où il arrive.

François Langlois, délégué de l'Association des régions de France. L'essentiel de ces pénalités n'est pas perçu par l'Etat. Ce sont les préfets de département qui, théoriquement, doivent mettre en demeure les collectivités de construire. Et si il n'y a pas un plan d'apurement du manque de logements sociaux, ils doivent ensuite faire en sorte que ce qui est prévu par la loi soit effectivement payé. Mais ce travail n'est pas fait, et donc les pénalités ne sont pas payées, pour l'essentiel d'entre elles.

Gérard Delfau. Nous sommes là devant un problème politique, dans tous les sens du terme, et de grande ampleur. Car cette loi SRU, après un excellent départ, a été très durement attaquée dans la précédente législature, remise en cause par des élus, des parlementaires influents, notamment au Sénat. Le sort de ce dispositif a été longtemps incertain, je craignais même le pire, et, en effet, le pire est arrivé. Nous en sommes là. Il me semble qu'une prise de conscience est en train de se faire, hélas, comme je l'ai dit ce matin en ouverture, en partie à cause des événements dramatiques de décembre 2005 et que nous allons pouvoir reprendre plus tranquillement ce problème. Il faut bien voir, d'ailleurs, qu'énormément de communes sont dans cette situation y compris des communes de plus de 3 500 habitants qui n'ont pas répondu à cette attente. C'est donc un travail de pédagogie qu'il faut faire, un travail politique cette fois au vrai sens du terme. Il faut sensibiliser au fait que c'est un devoir national impératif faute de quoi notre pays irait au devant d'autres fractures. Et c'est au niveau des associations délus qui rassemblent dans leurs exécutifs des représentants d'élus locaux issus de toutes les sensibilités politiques, qu'il faut à tout prix travailler pour franchir dans la foulée des municipales et des cantonales une nouvelle étape.

Je suis relativement optimiste, car je me rends compte que nous mêmes, qui sommes directement intéressés, nous avons beaucoup élargi notre propos. Nous étions jusqu'à présent sur une conception étroitement fiscaliste de la péréquation, de dotations budgétaires, de fonds dédiés. Nous parlions entre spécialistes, entre autres avec le Comité des finances locales, qui est dominé, il faut le dire, par les grandes communes les plus riches. Nous n'avancions pas,

Je suis relativement optimiste, car nous étions jusqu'à présent sur une conception étroitement fiscaliste de la péréquation. Nous avons beaucoup élargi notre propos.

il y avait un blocage. Si désormais, nous posons le problème beaucoup plus largement, en considérant que la péréquation n'est pas simplement un problème de dotation budgétaire, et de fiscalité, si nous mettons en exergue de nos travaux le paragraphe de la Constitution allemande que Jean-Claude

Boual nous a lu tout à l'heure, si nous faisons le travail nécessaire avec la Caisse des Dépôts, avec l'Institut de la Décentralisation, je suis convaincu que nous pouvons faire des progrès dans le mandat départemental et municipal qui commence.

Ceci dit et pour revenir à la question de départ, il faut convaincre chacune de nos communes, même les petites, que désormais l'accueil des personnes sans logement ne se résout pas par du logement locatif de type HLM classique, mais par des types de logements locatifs aidés de toutes sortes, avec des loyers bas et des loyers plus importants. Et il ne faut plus que les métropoles et les grosses villes concentrent ces logements. Allant de communes en communes dans mon département dans l'Hérault, je constate que ce mouvement est déjà engagé.

Troisième table ronde

Propositions et perspectives

Christelle Branquart. Dans ma précédente intervention, j'ai posé le constat selon lequel la péréquation était insuffisante en France malgré un dispositif pour le moins fourni, combinant à la fois redistribution verticale de nature financière et redistribution horizontale de nature fiscale. Partant de ces constatations, je propose à présent de chercher des pistes de réforme visant à renforcer l'efficacité de notre système de péréquation et pour ce faire, pourquoi ne pas nous inspirer des expériences de nos voisins, proches ou lointains? La péréquation est un souci partagé par de nombreux pays mais à des degrés divers et dans les formes variées. Le cas extrême, c'est sans doute celui des États-Unis d'Amérique qui refusent d'instituer tout système de péréquation, considérant qu'il porterait atteinte au droit des collectivités. À l'inverse, certains pays ont développé des systèmes de péréquation particulièrement aboutis, comme le Canada et le Japon. Ces deux pays misent uniquement sur une péréquation verticale. Au Canada, il existe depuis 1957 un système de péréquation verticale qui, au dire des autorités canadiennes, est le plus complet et le plus généreux du monde, avec un budget de 12,7 milliards d'euros pour l'année 2007. Ce système de péréquation canadien organise une redistribution de ressources de l'état fédéral vers les états fédérés, donc vers les provinces les moins nanties. Cette redistribution est financée par les recettes générales de l'État fédéral et poursuit l'objectif inscrit dans la Constitution depuis 1982 de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. En pratique, au Canada, les provinces qui ont une capacité fiscale exprimée par habitant inférieure à une certaine norme, reçoivent une attribution qui vient de l'état à hauteur de la différence. La capacité fiscale des provinces prend en compte les bases de tous les impôts perçus par les provinces, que ce soit des impôts propres ou des impôts partagés avec l'état fédéral, auquel on applique le taux moyen d'imposition. Cette capacité fiscale prend également en compte une partie des revenus tirés des ressources naturelles. Et la norme, elle, est établie en fonction de la capacité fiscale des 10 provinces. Pour assurer la stabilité et la prévisibilité des ressources, les paiements de péréquation sont établis avant l'année en cause et ne sont pas assujettis à des révisions. Ces paiements sont par ailleurs inconditionnels : les provinces peuvent les utiliser comme elles le souhaitent. Enfin, la capacité fiscale est plafonnée pour éviter que les paiements de péréquation n'élèvent la capacité fiscale d'une province bénéficiaire à un niveau supérieur à celle d'une province non bénéficiaire.

Le Japon aussi mise entièrement sur la péréquation verticale : c'est l'état qui participe activement à la péréquation. Comme la France, c'est un état unitaire qui connaît une décentralisation importante depuis quelques années. Il existe là-bas un système de péréquation verticale très sophistiqué qui vise à garantir aux deux niveaux de collectivités que sont les préfectures et les communes, une offre de niveaux de services reposant entièrement sur un concours étatique, qui s'appelle la taxe d'affectation locale. Ce système a le mérite d'être simple. Pour vous don-

Sauf les États-Unis, tous les pays du monde ont un système de péréquation, au moins fiscale.

ner une idée de l'importance de cette taxe d'affectation locale, il faut savoir que les collectivités japonaises tirent environ 30 % de leur revenu des concours de l'état et que parmi ces concours la part relative des dotations globales est très sensiblement supérieure à celle des subventions spécifiques et que cette taxe d'affectation locale représente près de 90 % du montant total des dotations globales, soit plus du quart des ressources des collectivités japonaises. En pratique, cohabitent deux attributions de la taxe d'affectation locale, l'une régulière, la plus grosse partie, et l'autre spécifique. L'attribution régulière correspond à la différence entre la valeur des besoins fiscaux c'est à dire la capacité fiscale désirée par la collectivité, identifiée et chiffrée par recours à une formule de coût et la valeur des revenus, c'est-à-dire la capacité fiscale effective calculé à partir des derniers exercices mais retenu seulement de façon partielle, à 80 % pour les préfectures et à 75 % pour les communes. Cette prise en compte partielle est justifiée par le souci de ne pas porter atteinte à la liberté des élus locaux de choisir leur dépenses et pour ne pas les dissuader le cas échéant de constituer des réserves donc une façon de concilier péréquation et autonomie. Les collectivités dont les revenus excèdent les besoins ne reçoivent pas d'attribution. L'évaluation des coûts est réalisée à partir de deux modèles : le premier correspond à une préfecture de 1,7 million d'habitants et le second à une commune de 100 000 habitants qui sont considérés comme des collectivités standards. Puis on procède par corrections d'ordre démographique et géographique, pour toutes les autres collectivités. Ainsi pour chaque collectivité est établi un état financier de ses besoins. Pour sa part l'attribution spécifique, elle, est réservée aux préfectures et aux communes dont les ressources ont été sous estimées ou dont les coûts ont été majorés notamment à la suite d'une catastrophe naturelle. Cette attribution se fait donc au cas par cas.

Les systèmes de péréquation verticale mis en place par le Canada et le Japon sont donc simples et efficaces. Mais ils nécessitent un gros engagement financier de la part de l'état.

Passons au cas de l'Allemagne et des pays scandinaves qui combinent péréquation verticale et horizontale. Ce sont des systèmes un peu plus complexes mais peut-être plus complets aussi. Le cas de l'Allemagne, on en a déjà un petit peu parlé ce matin, mais c'est vrai qu'il est intéressant à plus d'un titre : d'une part, c'est le pays précurseur de la péréquation horizontale, entre collectivités, et en plus, là-bas, la péréquation est très fortement développée. Le système de péréquation allemand fonctionne de trois façons différentes. C'est d'abord une péréquation verticale prenant la forme d'un partage d'impôt. L'État central, le Bund, redistribue aux länder une partie des impôts qu'il perçoit. Cela produit un effet péréquateurs assez léger. Les montants péréqués n'atteignent que 12 millions d'euros. Par contre,

L'Allemagne et des pays scandinaves qui combinent péréquation verticale et horizontale. Ce sont des systèmes un peu plus complexes mais peut-être plus complets aussi.

une vraie péréquation verticale locale s'effectue parce que chaque land est à son tour tenu de reverser une partie de ces impôts partagés de l'État central aux collectivités locales qui sont de son ressort, à savoir les communes et les arrondissements qui n'ont pas les moyens d'assumer le coût de leurs besoins. Les sommes mises en jeu représentent cette fois environ 30 % des ressources des communes et

des arrondissements. C'est leur deuxième poste de ressources en importance. Ici la méthode retenue consiste à comparer l'indice de capacité financière effective avec la capacité financière désirée. La capacité financière effective est calculée par addition du produit de tous les impôts perçus par la commune en utilisant un taux identique pour toutes les collectivités d'un même land. Les critères retenus pour déterminer la capacité financière désirée sont laissés à l'appréciation de chaque land car aucun texte de loi n'en définit précisément les contours. Ainsi parmi les critères retenus, on trouve, dans une majorité de land, la population, la superficie, ou la longueur de la voirie, certains länder se basent également sur des critères sociaux tel que le nombre de chômeurs, d'élèves ou d'habitants ou encore sur des critères économiques.

Voilà comment fonctionne le premier niveau de péréquation en Allemagne, le partage d'impôts. Le deuxième niveau, c'est une péréquation horizontale, donc entre länder. C'est un édifice de solidarité interrégional particulièrement achevé puisque l'objectif ici est d'assurer à chaque land une capacité financière au moins égale à 95 % de la valeur moyenne nationale. Pour ce faire, est organisée une redistribution horizontale des recettes fiscales entre les länder des plus riches vers les plus pauvres. L'État central n'intervient pas du tout à ce niveau. Les länder qui sont situés sous un certain seuil bénéficient d'une redistribution, tandis que les autres sont contributeurs, le point d'équilibre étant la valeur moyenne nationale de l'indice de capacité financière multiplié par le nombre d'habitants du land assorti de pondérations. Et la capacité financière effective de chaque land correspond quant à elle au produit fiscal par habitant, tenant compte à la fois des recettes fiscales propres du land, des recettes issues des impôts partagés entre le land et l'état central et aussi d'un pourcentage des recettes fiscales des collectivités situées sur le territoire du land. Les montants redistribués au terme de ce deuxième niveau de péréquation atteignent environ 9 milliards d'euro, c'est-à-dire des sommes nettement plus importantes que celles du premier niveau.

Enfin, le troisième niveau de péréquation en Allemagne, c'est une péréquation verticale entre le Bund et les länder qui prend la forme de subventions destinées à couvrir à titre complémentaire les besoins financiers généraux des länder qui sont déjà bénéficiaires de la redistribution

Le troisième niveau de péréquation en Allemagne, est vertical entre le Bund et les länder, qui sont déjà bénéficiaires de la redistribution horizontale.

horizontale. Ainsi, ces länder les plus pauvres qui bénéficient déjà de la péréquation horizontale, obtiennent en plus une subvention de l'État qui leur permet d'atteindre une capacité fiscale nettement supérieure à celle à l'origine des länder les plus riches. En pratique, ces subventions s'adressent en priorité aux länder de l'ex Allemagne de

l'Est qui avaient beaucoup de retard de développement à combler. Le montant global de ces dotations complémentaires n'a pas cessé de progresser, passant de 1 milliard de DM au début des années 80 à 25 milliards de DM à la fin des années 90.

Au final, en Allemagne, grâce à ces trois niveaux de péréquation, les länder les plus défavorisés atteignent une capacité fiscale supérieure à celle des länder les plus favorisés. C'est un système qui tend à égaliser les situations mais qui ne laisse donc pas beaucoup de place à l'autonomie fiscale des collectivités. C'est pourquoi, il fait régulièrement l'objet de critiques de la part des länder contributeurs. Ils se montrent toujours un peu réticents à partager leurs ressources et, surtout, ils estiment être atteints dans leur liberté fiscale. Ils reprochent à ce système de réduire les facultés des collectivités à attirer des entreprises sur leur territoire dans la mesure où, pour les länder les plus riches, toute augmentation des bases d'imposition se solde par une spoliation du supplément du produit fiscal qu'elles pourraient en retirer. Si elles attirent de nouvelles bases, on leur reprend le supplément de revenus qui en émane. De même pour les länder les plus pauvres qui reçoivent moins d'aide s'ils se développent. Pourquoi chercher à attirer de nouvelles entreprises ou de nouveaux habitants sur leurs territoires, s'ils n'en tirent aucune richesse supplémentaire ?

Passons au dernier modèle étranger que je voudrais développer : celui des états scandinaves, en l'occurrence, la Suède et le Danemark. Le modèle allemand de péréquation horizontale a été en partie repris et adapté par les états scandinaves. Au Danemark et en Suède les inégalités entre collectivités locales sont perçus comme quelque chose d'inacceptable. Dans ces pays l'objectif est que toutes les autorités infranationales possèdent des ressources de financements convenables pour garantir un niveau minimal de services publics. S'y combinent, comme en Allemagne, péréquation verticale et péréquation horizontale. La péréquation verticale prend la forme de subventions versée par le gouverne-

Au Danemark et en Suède, enfin, l'objectif est que toutes les autorités infranationales possèdent des ressources de financements convenables pour garantir un niveau minimal de services publics.

ment central à chacun des deux niveaux de collectivité territoriale qui sont, au Danemark et en Suède, les municipalités et les comtés. Ces subventions étatiques visent à aider les régions considérées comme pauvres. La péréquation horizontale, quant à elle, s'inspire du modèle de redistribution dit « à la Robin des bois » : il s'agit de transférer des fonds prélevés sur les budgets des collectivités locales considérées comme favorisées pour les redistribuer aux collectivités locales qui sont nettement moins favorisées. A ce niveau-là, l'État n'a rien à payer. Les sommes prélevées pour financer ce système de péréquation le sont sur la dotation générale reçue du ministère des Finances par les collectivités les plus riches. Par ailleurs, au Danemark et en Suède, existent deux volets de péréquation horizontale : une péréquation qui s'opère au niveau des revenus et une péréquation portant sur les coûts des collectivités locales. Ce sont donc, à la fois, les gouvernements locaux qui disposent d'une richesse supérieure à la moyenne, et ceux qui assument des coûts par habitant inférieurs à la moyenne, qui transfèrent des fonds aux gouvernements locaux se trouvant dans la situation inverse. Pour déterminer les revenus, on se base ici aussi sur l'assiette fiscale, rien de très original, mais pour l'égalisation des coûts, au Danemark, on a établi des grilles très détaillées recensant par exemple le nombre d'habitants répartis en classes d'âge pour les municipalités, ou le montant des dépenses d'hospitalisation pour les comtés. De nombreuses données sont assorties de pondérations variables.

Globalement, donc, les pays scandinaves offrent un modèle de péréquation complet et performant qui réussit à atteindre l'objectif d'offrir à toutes les autorités locales des ressources convenables leur permettant de prodiguer à leurs citoyens un niveau minimal de service public. Mais, comme en Allemagne, ce modèle de péréquation « à la Robin des bois » est controversé, car il crée également des tensions entre collectivités contributrices et bénéficiaires. Ceux qui donnent ne sont jamais très contents de donner et, ici en particulier, le calcul des coûts fait l'objet de vives critiques, malgré le recours à des

Aucun système n'est, évidemment, réellement idéal.

indicateurs jugés particulièrement objectifs.

Aucun système n'est, évidemment, réellement idéal. Les modèles de péréquation exclusivement verticale sont d'une lecture simple mais ils demandent un gros engagement financier de la part de l'État ; les modèles combinant péréquation verticale et horizontale sont de construction plus complexe, mais demandent davantage aux collectivités riches. Enfin faut-il être clair sur l'objectif poursuivi : est-ce qu'on recherche une égalité complète des situations comme en Allemagne, ou cherche-t-on simplement la possibilité de donner à toutes les collectivités même aux plus défavorisées les moyens d'offrir à leurs administrés un niveau minimal de services publics ?

Après ces constatations, quels enseignements tirer pour la France ? Une manière de rendre notre système de péréquation plus efficace serait évidemment d'y consacrer davantage de moyens financiers. Mais ici faut-il tout attendre de l'État ? Dans le contexte budgétaire actuel, il vaudrait mieux chercher à accroître l'efficacité de la péréquation à volume constant de ressources pour l'État. Pour cela, deux axes de réformes peuvent être avancés. Le premier pourrait consister à améliorer notre système de péréquation verticale en faisant glisser les systèmes de dotation étatique d'une logique garantie de ressources vers une logique nettement plus péréquatrice, par exemple, en révisant les critères de répartition des dotations de péréquation étatique, c'est-à-dire en élargissant les données prises en considération pour évaluer la richesse d'un territoire afin qu'elles correspondent mieux à la réalité. On pourrait, entre autres, intégrer dans le potentiel financier les revenus des habitants qui reflètent assez bien la richesse d'un territoire. L'évaluation des coûts, pour sa part pourrait être mieux prise en compte puisque certaines dotations, même importantes, ne prennent pas du tout en compte les coûts supportés par les territoires. En somme, il s'agirait de mieux cibler les besoins. Le second axe d'une réforme possible pourrait jouer sur le développement de la péréquation horizontale. Elle est relativement peu développée en France. Il me semble en effet que les collectivités territoriales ne doivent pas tout attendre de l'État et qu'elles doivent aussi être so-

lidaires entre elles. Il leur faut donc accepter le principe selon lequel les plus fiscalement nanties doivent donner au moins une partie de leurs ressources, même une petite partie, à celles qui le sont le moins. C'est un souhait partagé par beaucoup d'élus locaux notamment, évidemment, par ceux des collectivités pauvres. On

pourrait donc mettre en place un mécanisme qui, pour chaque impôt local et pour chaque niveau d'administration locale, opérerait un prélèvement sur les budgets des collectivités disposant des bases fiscales par habitant supérieures à la moyenne pour le redistribuer aux collectivités disposant de bases fiscales inférieures à la moyenne. Mais les exemples que nous avons développés précédemment nous montrent que pour limiter la controverse sur l'effet désincitatif pour les collectivités, un tel système devrait être fortement progressif. Donc l'idée serait de mettre en place une péréquation horizontale laissant une certaine marge d'autonomie aux collectivités. Le taux marginal de prélèvement devrait être réellement modéré afin de permettre aux collectivités les plus riches de conserver une partie du fruit de leurs efforts pour attirer de nouvelles bases fiscales, donc pas leur prendre tout ce qui dépasse d'un certain seuil mais une partie seulement, ce qui fait que la redistribution dans la même idée devrait plutôt s'attacher à ne corriger que les plus forts écarts de richesse afin d'inciter toujours les collectivités locales à attirer de nouvelles entreprises.

On pourrait mettre en place un mécanisme qui opérerait un prélèvement sur les collectivités disposant des bases fiscales par habitant supérieures à la moyenne pour le redistribuer aux autres, tout en laissant une part d'autonomie aux collectivités.

Gilles Benest. Il y a une quinzaine d'années déjà, au début des années 90, France Nature Environnement et quelques associations au tout premier rang desquelles Rivages de France, avaient créé la coordination N.A.T.U.R.E., qui voulait dire Nouvelle alliance des territoires une ressource pour l'environnement. On remplace depuis quelque temps environnement par écologie, il paraît que ça fait plus scientifique. Cette coordination était donc tout à fait en cohérence avec les objectifs de cette journée et c'est ce que je voudrais vous expliquer. Notre constat de l'époque était tout simple, il reste encore valide. 1 : la protection durable de la nature est une nécessité culturelle, la nature appartient au patrimoine national, elle rend des services gratuits à notre société et à toute notre économie. 2 : l'échelle de fonctionnement écologique s'accorde très mal avec les limites administratives, j'allais dire les frontières administratives. 3 : c'est un constat fréquent aujourd'hui : les collectivités qui ont su ou pu ménager sur leur territoire une nature accueillante supportent des frais de gestion dont les recettes bénéficient d'abord à leurs voisines. Un exemple récent : l'explosion, depuis quelques mois, des sports de nature. Il y a là un déséquilibre à corriger. Des communes sont riches de leurs revenus, d'autres sont riches de leur nature. La nature, c'est quand même une ressource. La seule réponse à ce problème est évidemment celle de la solidarité entre les collectivités. Mais il paraît difficile de prendre aux riches pour donner aux pauvres, parce qu'on va brider le dynamisme des actifs, c'est ce que Madame Branquart nous disait tout à l'heure.

A ce sujet, France Nature Environnement, fait trois propositions tout à fait concrètes. S'agissant de problèmes de patrimoine naturel, nous avons proposé d'intégrer dans le calcul de la DGF, un facteur lié à la préservation du patrimoine naturel. Cela impose bien évidemment de disposer d'un critère simple, quantifiable et incontestable. Un coefficient correspond à ces critères : c'est la proportion du territoire communal mise en protection réglementaire, je dis bien réglementaire. Deuxième proposition ce serait l'instauration d'une taxe additionnelle sur les plus values immobilières. On sait maintenant l'importance de la plus value apportée à l'immobilier proche d'espaces naturels, tout particulièrement quand ils sont protégés. On le constate autour des parcs nationaux, autour des terrains du conservatoire du littoral, autour des réserves naturelles. Cette taxe pourrait abonder un fonds de solidarité intercommunale. J'insiste beaucoup sur cette échelle intercommunale parce qu'il nous a toujours paru impossible de gérer la nature à la seule échelle communale

Il faut que la fiscalité prenne en compte les zones naturelles et ce qu'elles coûtent aux collectivités.

Notre troisième proposition, serait une vraie taxe départementale pour les espaces naturels sensibles. Elle permettrait d'améliorer considérablement les moyens mis à disposition des collectivités départementales, elle permettrait de constituer un fonds national de péréquation interdépartemental, évidemment favorable à la gestion des écosystèmes qui transcendent les

frontières départementales. Autant que je sache, cette TDENS est la seule qui soit spécifiquement affectée à la gestion du patrimoine naturel, même s'il y a eu des essais pour l'utiliser autrement. Grâce au Grenelle de l'Environnement, ces propositions déjà anciennes retrouvent une nouvelle jeunesse. Par ailleurs, vous savez que les 3 grandes associations d'élus : AMF, ADF, ARF, ont décidé de travailler ensemble à l'élaboration d'une plateforme commune pour améliorer les fiscalités locales, cela me paraît tout à fait encourageant.

Parmi toutes ces réflexions, certaines sont anciennes, d'autres plus récentes. Il y a eu pendant 18 mois un groupe de travail mixte entre le MEDAD et le ministère des Finances consacré à des questions de cette nature, qui s'appelait « outils économiques et développement durable » et qui devrait reprendre ses travaux après le Grenelle.

Patricia Darellis. Je suis élue d'une petite commune qui fait elle-même partie d'une communauté de communes à taxe professionnelle unique et c'est sous cet angle là que je vais vous présenter des axes de réflexion. Au préalable, je voudrais replacer cette réflexion dans un cadre plus large, celui de la fiscalité locale et nationale. Parce que réformer des critères de comparaison de type potentiel fiscal par exemple, paraît un peu limité si on ne l'inscrit pas dans un cadre plus large qui concerne aussi la réforme des bases d'imposition ou d'autres impôts. Ensuite il faut replacer ces dispositifs dans le cadre actuel particulièrement contraignant des réformes de la taxe professionnelle. Une partie des bases de taxe professionnelle sont supprimées, ces suppressions sont compensées par des dotations qui au lieu d'évoluer, ont tendance à diminuer chaque année, une partie également du levier fiscal des communes ou des groupements de communes sur la TP a disparu avec la réforme du plafonnement sur la valeur ajoutée de la taxe professionnelle, et puis, les dotations qui ont tendance, dans le cadre du pacte de stabilité, à connaître des évolutions de plus en plus réduites. Ce cadre financier très contraignant rend encore plus délicates des propositions de réformes de péréquation, car, aujourd'hui, toutes les collectivités sont concernées par ces réductions de ressources, non seulement les plus riches mais également les plus pauvres. Tous les niveaux de collectivités sont touchés ce qui fait que le besoin apparaît encore plus important.

Personnellement, je propose 2 axes de réflexions. L'axe n°1 consisterait à renforcer la prise en compte des critères péréquateurs au niveau des dotations intercommunales. Les dotations aujourd'hui, favorisent les critères de population et surtout le critère de coefficient d'intégration fiscale ainsi que le critère de compétence. Plus une communauté a de compétences, plus on va lui donner de dotation. Et plus elle est intégrée fiscalement, plus elle va percevoir de dotation également. Ce système a tendance à ignorer les objectifs de péréquation au sein des structures intercommunales. Le potentiel fiscal est utilisé, mais de manière secondaire. on va dire par rapport à la population et au coefficient d'intégration fiscale, qui n'intervient pas au niveau de la dotation de base. Il me semble qu'on pourrait changer d'orientation et axer davantage la dotation d'intercommunalités sur des critères de péréquation

Renforcer la prise en compte des critères péréquateurs au niveau des dotations intercommunales.

On pourrait envisager également de réduire les écarts d'attribution moyenne par habitant entre communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes. En 2007, les communautés d'agglomération bénéficiaient en moyenne de 43,44 € par habitant de DGF, alors qu'une communauté de communes à taxe professionnelle unique sans beaucoup de compétences ne touche que 18,69 €. Enfin, on pourrait peut-être imaginer un dispositif, horizontal cette fois, qui bénéficierait aux intercommunalités les plus pauvres, en fonction

de critères à déterminer, qui leur donnerait peut-être les moyens de verser une dotation de solidarité à leurs communes membres. On pourrait peut-être également travailler sur le foncier bâti industriel et commercial comme vous l'évoquiez ce matin. Car dans les intercommunalités à taxe professionnelle unique, le groupement bénéficie de la taxe professionnelle des zones d'activité économique mais la commune garde les produits de foncier bâti engendré par la création des entreprises. On pourrait envisager qu'une partie de ces produits communaux générés par les projets intercommunaux puissent revenir aux territoires intercommunaux.

Je terminerai à propos des dotations de solidarité communautaire. Il faudrait les alimenter vraiment et permettre aux communes d'en bénéficier. Aujourd'hui, c'est un dispositif facultatif ce qui veut dire que même une communauté très riche peut ne pas en verser à ses communes même si elles sont pauvres. Ensuite c'est très restrictif puisqu'une communauté qui n'en a pas les moyens ne pourra jamais en reverser à ses communes, et enfin, on l'a évoqué ce matin, ça repose sur des critères un peu flou, pas forcément péréquateurs. Trop souvent la DSC est versée en priorité aux communes qui disposent déjà d'une richesse importante, qui ont déjà anciennement les entreprises sur leur territoire.

François Marc. : Je vais vous dire deux mots de la proposition de loi que nous avons effectivement déposée ici, au Sénat, au nom du groupe socialiste, et qui fait suite à un travail de plusieurs mois sur le sujet de la péréquation. Nous avons effectivement étudié tout ce qui c'est fait à l'étranger et nous avons aussi regardé depuis une vingtaine d'années ce qui a été tenté en France et pourquoi ça n'a pas abouti. Depuis 20 ans, il y a eu plusieurs tentatives de réforme de la fiscalité qui ont pour certaines d'entre elles, la plupart d'ailleurs, conduit à un échec ou en tout cas à un arrêt brutal de la procédure avant leur aboutissement. S'agissant de la péréquation je pense qu'il y a aujourd'hui deux choses à dire quant à la légitimation de cette démarche. La première c'est que deux principes sont inscrits dans la Constitution : l'autonomie financière des collectivités et la péréquation. Pour ce qui concerne l'autonomie, effectivement, le gouvernement précédent a mis en place une loi d'orientation, mais pour la péréquation, rien n'a été fait. Donc il me semble qu'il y a urgence à faire quelque chose en application de ce que nous avons mis dans la Constitution. Le deuxième point pour lequel il nous a semblé opportun de présenter une proposition de loi c'est que nous avons constaté que ce qui n'est pas entrepris en début de mandature a très peu de chances d'aboutir. On sait la difficulté qu'il y a à faire accepter des réformes sur la fiscalité à quelques mois d'une législative. Donc proposer cette réforme en début de mandature nous paraissait légitime.

Cette proposition de loi, a été débattue au Sénat le 30 octobre 2007 et la majorité sénatoriale a voté contre. Le texte part de l'idée qu'aujourd'hui on sait ce qu'il faut faire, techniquement, en matière de péréquation et que ce qui manque, c'est la volonté politique. On parlait tout à l'heure de la Dotation de solidarité communautaire. Le principe existe, en effet, mais il est difficile, dans les communautés de communes, de mettre véritablement en place un mécanisme péréquisiteur. C'est une volonté politique qui doit se concrétiser et ce n'est pas évident. C'est un peu pareil au niveau de l'État, et ce qui nous a guidé, nous, c'est l'idée simple que, au fond, la péréquation sert à ce que le principe républicain d'égalité des citoyens devant le service public puisse être approché au plus près. Aujourd'hui ce n'est pas le cas, il y a d'énormes différences quant à la façon dont le service public de proximité est rendu pour les familles si l'on est dans une commune aisée ou dans une commune modeste. Alors, est-ce que le principe républicain a du sens ? Il me semble que oui et l'idée est d'améliorer la situation par la mise en place de ces quelques mécanismes que nous avons proposés. Cette proposition de loi comprend deux articles : le premier est simple. La DGF comporte une dimension péréquatrice mais très modeste, 8 ou 9 % si j'ai bonne mémoire. On peut améliorer la situation, tendre peut-être un jour vers 20 % de la DGF qui serait en péréquation. Dans l'immédiat, nous proposons qu'aucune commune ne puisse avoir une DGF et de ce fait un potentiel finan-

On sait ce qu'il faut faire, techniquement, en matière de péréquation et que ce qui manque, c'est la volonté politique.

cier inférieur à 80 % de la moyenne de sa strate. Il s'agirait de remonter progressivement la richesse des plus pauvres grâce à l'utilisation du mécanisme de la DGF, 80 % de seuil pour les communes pour leur potentiel financier, 90 % pour les départements, 95 % pour les régions. Personne en dessous de ce potentiel financier par habitant.

Le deuxième article porte sur l'introduction du revenu dans la fiscalité locale. Il propose la mise en place d'une CSG départementale en lieu et place de l'impôt ménage, c'est à dire de la part de la taxe d'habitation confié au département. À partir de cette CSG départementale, on pourrait créer un fond de solidarité départemental alimenté par les CSG prélevées dans les départements les plus riches, on sait bien que dans certains départements les revenus sont plus importants que dans les autres, les situations plus favorables, plus avantageuses. On peut très bien imaginer qu'en prélevant cette CSG partout et en laissant une capacité de modulation au département, on peut arriver tout de même à créer un fond de solidarité départemental permettant d'opérer une péréquation horizontale.

Cette proposition, malheureusement, n'a pas été adoptée mais elle constitue une base de travail je pense susceptible de contribuer à l'enrichissement des réflexions des semaines et des mois à venir.

Hugues Portelli. Je vais aller dans le sens de ce que mon collègue vient de dire à l'instant. Je n'ai pas eu à voter pour ou contre cette proposition de loi puisque je suis arrivé au Sénat récemment. Mais sur le principe, je suis d'accord. En revanche j'ai une difficulté juridique. Cela me permet de revenir sur la réforme constitutionnelle de 2003 qui avait introduit le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, renvoyé à une loi organique. Or il faut savoir que dans la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités locales, il n'y a rien. C'est à dire que l'on a fait un copier-coller de ce qu'il y avait déjà dans la Constitution. On n'a pas voulu trancher sur le contenu de ce qu'on a appelé "l'autonomie financière". Mon problème avec la proposition de loi de François Marc, ce n'est donc pas tellement le contenu que la forme. Je crois que si on veut vraiment affirmer le principe de péréquation, il faut que ce soit une loi organique et non pas une loi ordinaire pour une raison très simple c'est qu'une loi ordinaire peut être balayée par la loi ordinaire qui arrive après ! Je suis maire et sénateur du Val d'Oise dans une zone hyper urbanisée. Nous relevons donc de la DSU, du Fonds de solidarité de la région Île-de-France, etc. or il faut savoir que régulièrement, en général de nuit, nous sommes victimes d'offensives d'élus de départements très riches qui tentent de supprimer le fond de solidarité à l'occasion de la loi de finances. Rien n'est acquis. Il faut savoir que le Fonds de solidarité de la région Île-de-France, auquel nous sommes particulièrement attaché, peut être vidé de son contenu de deux façons. La première méthode, la plus brutale, c'est celle qui consiste carrément à supprimer la loi. La deuxième, plus soft mais tout aussi efficace, consiste à vider le contenu en transférant les ressources des communes aux intercommunalités. C'est pour cette raison que je milite fortement en faveur de l'intégration des intercommunalités dans le calcul du potentiel qui sert de base au Fonds de solidarité de la région Île-de-France. Si on ne le fait pas, il n'y aura plus de péréquation en Île-de-France c'est clair, c'est net. Premier point, donc, faire une vraie loi organique, modifier la législation existante. Second point, intégrer l'intercommunalité dans le calcul, et troisième point : ma commune se trouve dans une communauté d'agglomération. Aucune commune n'a les mêmes bases fiscales, et cela pose des problèmes énormes. Toutes relèvent des mêmes structures au niveau de l'Etat, ce sont les mêmes services fiscaux qui calculent, mais vous prenez deux communes voisines, il n'y en a pas deux qui ont le même calcul.

Dans les zones urbaines comme la mienne, la péréquation se fait beaucoup à travers la politique de la ville. Il faudra intégrer l'ensemble des recettes qui sont perçues par les collectivités quelle que soit leur origine.

Or, si nous voulons calculer la péréquation en prenant des bases financières, comment nous mettrons-nous d'accord sur la façon dont il faut calculer les bases financières ?

Dernier point que je voulais indiquer, dans un département comme le mien, des communes ont de gros problèmes. Dans les zones urbai-

nes comme la mienne, la péréquation se fait beaucoup à travers la politique de la ville. Des communes récupèrent ainsi des sommes considérables, par les Contrats urbains de cohésion sociale, etc. Et parfois d'ailleurs, elles ne savent même pas quoi en faire parce que souvent, il n'y a pas du tout de péréquation entre elles, c'est à dire que certaines communes vont avoir des sommes considérables qui ne bougent pas d'une année sur l'autre, même si leur situation a changé, tandis que d'autres n'auront strictement rien, ou des sommes symboliques, alors qu'elles auraient besoin de davantage. Si l'on veut établir un jour une péréquation à peu près correcte, il faudra intégrer l'ensemble des recettes qui sont perçues par les collectivités quelle que soit leur origine, faute de quoi on perpétuera des inégalités y compris entre les pauvres. Un dernier mot pour répondre à notre ami environnementaliste, Gilles Benest. Des communes ont peut-être des richesses naturelles, d'autres ont des richesses financières. Moi j'en connais qui n'ont ni les unes ni les autres.

Jean-Luc Varin. Jean-Pierre Balligand, nous vous avons proposé d'intervenir aujourd'hui parce que, au printemps dernier, j'avais relevé un communiqué de l'Institut de la Décentralisation proposant que soit institué un impôt local sur le revenu.

Jean-Pierre Balligand. C'était une des propositions que nous avons émises en préparation de l'élection présidentielle.

Jean-Luc Varin. Est-ce que ce ne serait pas une solution pour améliorer notre système de péréquation ?

Jean-Pierre Balligand. Oui, mais je reviens d'abord sur la loi organique allemande dont Jean-Claude Boual parlait tout à l'heure. Il y a 10 ans, nous l'avons traduite, parce qu'à l'époque, elle n'était même pas connue en France.

J'ai prévenu Gérard que j'allais commencer, comme d'habitude, par une agression mais il sait qu'elle n'est pas teintée de vilénie. Je peux le dire devant un républicain comme lui : quelquefois il vaut mieux être dans un pays fédéral pour que le principe d'égalité soit porté. Parce que dans notre bon pays de France où on est en théorie dans la République une et indivisible, et je continue à être un républicain et d'être pour la République une et indivisible, mais il faut dire aussi que nos systèmes de péréquations sont complètement inexistantes. Ils ne sont pas HS, ils sont inexistantes ou, en tout cas, ils sont d'une faiblesse insigne. C'est la première chose qu'il faut avoir en tête. Ensuite, il faut parler chiffres. La DGF, c'est, grosso modo, 40 milliards. La dotation forfaitaire, dans la DGF, ça doit être 15 milliards, 13,5 milliards, je crois, et la dotation de garantie, 5 milliards à peu près. A côté, il y a l'ancien Fonds national de péréquation qui est devenu la Dotation nationale de péréquation, 628 millions d'euros, vous m'entendez bien, 628 millions d'euros ! Et pour vous dire le pire de tout, 15 000 communes y avait droit, les plus pauvres de France. À ces 15 000, grâce à l'amendement Lagarde qui partait peut-être d'un bon sentiment, vous en ajoutez 3000, des communes urbaines qui ont un petit peu les problèmes que décrivait Hugues Portelli il y a quelques instants. Pour taper sur 628 millions d'euros, c'est bien entendu ! Et puis, nous avons un fond de péréquation d'un autre type, bien entendu horizontal, qui est l'ensemble des fonds de péréquation départementaux. Eh bien, je vais vous dire : les fonds de péréquation départementaux sont une honte intégrale ! Je suis à l'aise pour le dire, j'ai été président de conseil général, et en plus je n'ai pas été battu, j'ai laissé la place à mon premier vice-président. Pourquoi une honte ? Parce que les critères ne sont pas fixés par la République. Ce ne sont pas des indicateurs comme au Danemark, avec le nombre d'enfants entre 6 ans et 15 ans etc. Non, non, c'est la tambouille, je peux dire ça au Sénat, n'étant pas au Sénat, c'est la tambouille ! Les Présidents de Conseils Généraux, pour devenir sénateurs, ils arrosent les communes ! Quand je suis devenu Président, on m'a dit "surtout fait attention, dans l'Aisne, 817 communes pour 500 000 habitants tu sais..., il faut qu'il y ait 500 communes au moins qui soient arrosées par le fond, alors des communes qui ne font rien, aucune importance, ça n'est pas la question."

Je suis un peu brutal, mais c'est volontaire, pour ensuite faire quelques suggestions. Le groupe socialiste m'a chargé à l'Assemblée de travailler sur la fiscalité. Nous travaillons toutes les semaines. Je pense que dans quelques semaines, nous serons à même de sortir, j'espère, un texte qui sera soumis à la discussion. Mais l'essentiel c'est de réfléchir et de faire des propositions. A mon avis les pistes ne sont pas multiples. D'abord il ne peut pas y avoir plus d'argent. Je vais faire plaisir au DGCL, mais il faut le dire. Il ne peut pas y avoir plus d'argent et nous avons une série de conflits en cours entre la dotation globale de fonctionnement, la DGF communale et la DGF intercommunale, et c'est explosif. Nicolas Portier est là pour l'AdCF et pourrait vous le dire aussi bien que moi bien, d'où la proposition de l'AdCF de créer une dotation territoriale. Sans oublier qu'il faut faire attention aux communes, tout de même, parce que le plus grand écart de richesse aujourd'hui est entre les communes, colossal !

Quelle philosophie en tirer ? Je pense d'abord que nos quatre vieilles sont complètement

Nos quatre "vieilles" sont complètement usées. [...] il faut un impôt local sur le revenu, et en même temps une forte péréquation pour compenser les différences de richesses entre les villes riches et les banlieues hyper pauvres.

usées. Notre système est mort, car il n'évolue pas. Je vous rappelle que quand on a fait la réactualisation des bases, c'était fait, il n'y avait plus, soi disant, qu'à l'appliquer. Eh bien, nous ne l'avons pas appliquée, nous les socialistes, les suivants l'ont repoussé également, et voilà, c'était terminé.

Aujourd'hui nous avons laissé passer

une décennie, la réactualisation ne veut plus rien dire et personne ne sait comment nous allons faire. D'après ce que je crois savoir, une idée se balade à l'UMP. Je ne sais pas si elle vient de l'UMP ou de la DGCL, peu importe, c'est l'appareil d'État, la "DGCUMP". L'idée serait de réactualiser les bases au fur et à mesure des cessions. Ceci dit, ça ne réglera pas les problèmes d'inégalité entre citoyens, mais c'est une idée.

Par ailleurs, je pense, avec l'Institut de la décentralisation qui est un endroit transpolitique, et donc avec Adrien Zeller, qu'il faut un impôt local sur le revenu. C'est un impôt juste. Mais il faut, en même temps une forte péréquation parce que, bien évidemment. Cela pourrait même être inversement proportionnel, pour compenser les différences de richesses entre les villes riches et les banlieues hyper pauvres. Il faut que cela devienne un substitut la taxe d'habitation. Il y a une autre idée que je trouve intelligente, qui ne vient pas de moi ni de mes amis, mais de Philippe Laurent sur la taxe professionnelle. Il nous faut travailler sur ce qu'il appelle une redevance territoriale et économique prenant en compte toutes les richesses d'un territoire, y compris les bâtiments publics, les hôpitaux, les missions locales, les réseaux de transports collectifs. Il n'est pas normal que les communes qui supportent ces activités ne touchent pas de taxe professionnelle. L'idée consiste à élargir l'assiette pour avoir des taux moins élevés ce qui au niveau de la technique fiscale n'est pas non plus totalement idiot.

Juste pour finir : pour qu'il y ait péréquation il faut qu'il y ait un niveau d'écrêtement très élevé. C'est aussi simple que ça. On peut donc dire feu la taxe professionnelle. Ensuite, il faut faire très attention que notre système soit de plus en plus féodal. Notre système n'est pas réellement républicain. Il n'y a pas de critères par exemple d'attribution des fonds départementaux au nom de l'autonomie et je ne vois pas pourquoi on ne fixe pas les critères au niveau national. C'est très important. Un dernier point : moi qui suis un rural, on peut dire tout ce qu'on veut mais je ne vois pas comment la banlieue peut tenir si vous n'avez pas de taxe professionnelle et que vous avez des charges avec des gens qui ont plus de problèmes qu'ailleurs. Et si ça ne fonctionne pas, après on peut faire tous les discours qu'on veut, on assistera au retour du communautarisme parce que ce sera le seul moyen de développer la solidarité. Je pense qu'on ferait bien de s'occuper sérieusement d'avoir des vrais critères pour réattribuer des moyens aux collectivités pour agir là où il y a des habitants et des habitants à problèmes.

Francis Chouat. Après ce qui a été dit aujourd'hui, au fond, je n'ai qu'une question : comment faire un pas en avant ? sur l'urgence d'une réforme, ce que vient de dire Jean-Pierre est évi-

dent. J'ai écouté récemment le maire de Sarcelles comme celui de Villiers-le-Bel, quand il décrivait à la télévision l'écart abyssal de richesses entre leurs deux villes et Roissy qui est à moins de 5 kilomètres. Cela permet de comprendre l'urgence, et puis les chiffres en attestent. La même question se pose d'ailleurs aussi dans les territoires moins urbains, moins marqués par la crise urbaine. Cela étant dit, ne nous cachons pas la réalité : nous sommes dans un système d'une extrême complexité et surtout marqué par d'extrêmes contradictions. Il est évident que les pays qui sont les plus péréquateurs sont ceux où les collectivités sont les moins autonomes financièrement, où l'autonomie, en tous cas, ne joue pas de la même manière. Et nous, en France, nous cumulons deux exigences que nous marquons du sceau de la constitutionnalité : l'égalité des territoires et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Écrit dans des livres, c'est parfait, dans un pays harmonieux avec plus de 3 % de croissance, ça peut fonctionner, pas en France aujourd'hui, avec cette pression à la baisse des recettes et à un moment où personne ne peut plus dire si l'impôt est effectivement redistributif.

Toutes les augmentations d'impôts qui ont eu lieu ces dernières années, permettent de rattraper des baisses de moyens, pas de redistribuer, ou de créer des services publics supplémentaires. Par conséquent, à mon avis, dire aujourd'hui qu'il faut utiliser le levier fiscal pour amélioration de la péréquation ne peut pas être compris par les populations. Je rejoins donc celles et ceux qui disent que la péréquation sans réforme a minima de la fiscalité locale est vouée à la marginalité dans ses effets, inévitablement. Alors est-ce que pour autant on ne peut pas avancer ? Je pense que oui. La proposition de loi de François Marc me paraît être une piste importante, parce que, au moins, elle fixe un cadre réaliste. Je ne sais pas pour quelles raisons cette proposition de loi a été encensée par le secrétaire d'état et refusée par la majorité sénatoriale, et peut importe., La proposition demeure, continuons d'y travailler. J'ajoute que cette réflexion peut intégrer la réforme de la fiscalité locale avancée dans le rapport Valletoux et approuvée par les 3 grandes associations d'élus AMF, ADF, ARF. et, que, d'autre part, le chef de l'État et le gouvernement annonçant eux-mêmes le grand chantier de la réforme de l'État, on ne peut plus reculer sur le fait que la fiscalité locale ne peut échapper à ce chantier. De plus, on ne parle jamais des recettes exceptionnelles que sont les recettes des droits de mutation. Elles pourraient être aussi versées au débat de la péréquation. C'est déjà le cas pour les communes de moins de 5 000 habitants, c'est aujourd'hui une manne importante pour les départements et je crois que c'est une piste de travail. Évidemment, c'est conjoncturel parce que malheureusement, c'est au moment où il faudrait vraiment le faire que les droits de mutation sont en train de connaître une inversion de tendance.

Pour les départements ou les régions, le problème de la péréquation ne se pose pas du tout de la même façon que pour les communes et les intercommunalités. Les écarts de ressources entre les départements vont de un à cinq, je crois, contre un à 8 500 pour les communes et leurs groupements. De un à trois pour les régions. L'effet de la péréquation au niveau des départements ne pèse pas lourd. La DGF représente 10 % des recettes réelles de fonctionnement dans les départements, la péréquation, 2,2 % donc. Nous sommes là dans une marginalité absolue, je n'y reviens pas. Le problème des communes et des intercommunalités est plus crucial.

Pour terminer, je ne suis pas sûr d'être totalement d'accord avec Jean-Pierre Balligand sur la question du rôle que les départements peuvent jouer dans une péréquation horizontale, vers les communes et les intercommunalités. Il présente la question des fonds de péréquation de TP de manière assez caricatu-

On pourrait compléter le fond de péréquation départemental de TP, par une péréquation horizontale à partir de droits de mutation.

Je précise que, dans le budget annuel de l'Essonne, sur 220 millions d'euros d'investissement, 80 millions sont versés aux communes et aux intercommunalités sur la base de contrats quinquennaux, sur des projets. Et dans les critères d'éligibilité à ces contrats, il y a les critères sociaux.

rale. Le débat porte davantage sur la manière de faire que sur l'enjeu réellement financier, parce que les fonds de péréquation de TP, au niveau des départements, vers les communes et les intercommunalités, ne sont pas énormes. Dans le département de l'Essonne, ce sont 80 millions d'euros sur 3 ans, soit à peu près 25 millions par an. C'est encore marginal. c'est pour ça que j'insiste sur la question des droits de mutation. On pourrait compléter le fond de péréquation de TP, par une péréquation horizontale à partir de droits de mutation. Ils représentent tout de même, dans le département de l'Essonne, 171 millions d'euros, sur 850 millions de recettes. C'est une des toutes premières sources de recettes du département.

Et je ne suis pas d'accord avec Jean-Pierre Balligand lorsqu'il considère que les départements saupoudrent systématiquement. Cela existe, mais dans l'Essonne, ça ne se passe pas du tout comme ça. Et pourtant l'Essonne est un département où il y a beaucoup de communes y compris des communes rurales. Comment répartissons-nous le fond de péréquation de taxe professionnelle dans l'Essonne ? Nous avons décidé que 50 % seraient versés sur la base de critères de potentiel fiscal et 50 % en fonction des charges des communes et de leur situation sociale : on fait entrer dans ces critères, le nombre de logements sociaux, les revenus des foyers fiscaux dans les communes, le nombre de RMIstes, l'APL dans le logement privé, c'est à dire toute une série de critères sociaux qui font que 50 % du fond est destiné aux communes défavorisées ou aux intercommunalités défavorisées. C'est une réalité et je ne suis pas sûr que l'Essonne soit le seul département à faire de cette manière.

Je termine en précisant que, dans le budget de l'Essonne, sur 220 millions d'euros d'investissement, chaque année, 80 millions d'euros sont versés aux communes et aux intercommunalités sur la base de contrats quinquennaux sur des projets, sans parler des subventions sur la politique de la ville, etc. Et dans les critères d'éligibilité à ces contrats, il y a les critères sociaux. Tout cela pour vous dire que, sans revenir sur la péréquation verticale, il y a des marges de manœuvre au niveau de la péréquation horizontale, au moins dans des départements qui ont la chance comme l'Essonne d'être des départements à fort potentiel de développement. Je suis d'accord avec Jean-Pierre, pour dire qu'il faudrait sans doute inscrire des critères au niveau d'une loi, organique ou pas, qui contraindrait les départements à opérer ces formes de péréquation. Mais il ne faut pas dire que nous sommes aujourd'hui dans un système bloqué nationalement et dans un système de saupoudrage au niveau de la péréquation horizontale. Il y a des expériences qui fonctionnent autrement.

Marie-France Beauvils. Je vais être volontairement un peu schématique pour ne pas prendre la parole trop longtemps. Je ne pense pas qu'on puisse raisonner sur la vie de nos collectivités sans oublier de dire qu'il s'agit de création de richesse. Je trouve qu'on a trop tendance à l'oublier depuis quelques années. Je rappellerai qu'une étude de la Caisse d'Épargne de décembre 2006 rappelait que nous contribuons, avec 40 milliards d'investissement, à cette production de richesse. 40 milliards en 2006. Peut-être la DGCL les remettra-t-elle à jour. Cette étude faisait la démonstration que l'activité économique des collectivités avait permis la création ou le maintien de 850 000 emplois. Pourquoi je dis cela ? Parce que, je rejoins ce que disait notre collègue Balligand tout à l'heure, on doit considérer que nos collectivités territoriales sont en lien avec cette activité économique et que cette activité économique quelque part nous retourne une part de la richesse que nous avons contribué à produire. Sinon je pense que nous serions en grande difficulté. Je crois aussi que nos collectivités ont la responsabilité de répondre aux besoins des habitants. Or je ne pense pas que les élus, qu'ils soient à l'échelon d'une commune, d'une intercommunalité, d'un département ou d'une région, ont vu la demande de services diminuer. Je crois même que c'est le contraire. Nous avons bien vu, dans la dernière période, des ministres interpellés les élus locaux pour leur demander de résoudre un certain nombre de problèmes de société. Les transferts de responsabilité et de compétences sont bien en train de s'accroître. Il faut donc un retour plus correct de l'activité économique vers les collectivités. Cela me semble un élément très très important dans ce domaine.

Nous avons vu, au cours du débat sur la loi de finances, que l'État cette année a décidé de faire

évoluer la DGF en fonction de l'inflation et du PIB. mais il se rattrape sur d'autres dotations : la DCTP diminue fortement, la Dotation de solidarité urbaine n'augmente pas comme il était prévu dans le cadre du plan Borloo et la dotation de compensation pour la suppression de l'imposition sur le foncier non bâti a failli être douloureusement diminuée. Il est évident que nous ne pouvons pas continuer à travailler de cette façon, en transférant plus vers les collectivités sans leur donner les moyens d'assumer cette responsabilité. Nous avons très peu parlé aujourd'hui de la taxe professionnelle. Quand on analyse un petit peu la taxe professionnelle, on se rend compte d'incohérences dans la façon dont elle pèse. Les bases de taxe professionnelle aujourd'hui sont complètement anachroniques par rapport à l'évolution de l'activité économique. Les services fiscaux de l'État ont démontré que, en 2004, l'industrie participait en terme d'imposition moyenne, pour 3,6 % de sa valeur ajoutée au niveau de la taxe professionnelle : l'énergie 5,6 %, le BTP 1,9 %, le commerce 2,3 %, le secteur financier 1,7 % et les services 2,7 %. Vous voyez les écarts que cela représente. Quand, aujourd'hui, on plafonne à 3,5 % de la valeur ajoutée, ça corrige un peu la contribution de l'énergie et de l'industrie dans la participation au titre de la taxe professionnelle, mais nous avons tout de même une sacrée marge de manœuvre sur tout le secteur financier, le secteur des grandes surfaces etc. De plus, c'est l'État qui recueille la taxe professionnelle. Il a fixé une taxe professionnelle minimum qui je vous le rappelle tombe dans son escarcelle et qui représente 2,5 milliards. Nous n'en voyons pas un seul centime dans nos budgets locaux. La taxe professionnelle n'est pas bonne si elle tombe dans notre escarcelle, mais elle est bonne quand elle tombe dans l'escarcelle du budget de l'État.

C'est pourquoi le Groupe communiste républicain et citoyen a déposé un projet de loi, il y a un peu plus de deux ans, disant « rectifions la réalité de l'activité économique et faisons que l'on réintègre dans les bases de la Taxe professionnelle les actifs financiers des entreprises ». Puisque ces actifs financiers ne peuvent pas être localisés, ils pourraient tout à fait alimenter un fond de péréquation. Il faudra ensuite travailler les critères d'attribution. Je suis d'accord avec Christelle Brangart pour dire qu'un certain nombre d'éléments nous permettent de connaître la situation des populations dans les différents types de collectivités, et que cela peut tout à fait nous permettre de mesurer quelles sont les besoins de services, par exemple. Quand une commune a une population très jeune ou très âgée, on sait qu'on va avoir deux types de services très différents mais qui vont peser lourdement. On sait très bien aussi que la capacité contributive des habitants, est différente selon les revenus. Ce sont des éléments et des critères qui, je crois, doivent être totalement présents dans la réflexion. Notre proposition de taxer à 0,3, 0,5 % maximum, ce qui représente entre 12 et 18 milliards d'euros de recettes. Ce sont donc des sommes relativement importantes qui ne pèseraient pas lourdement sur l'activité économique. Ce sont des questions nous qu'on aimerions bien voir travailler. Elles ne sont pas à prendre ou à laisser, je les mets dans l'escarcelle du débat. Un autre aspect du débat d'aujourd'hui m'a paru très intéressant : il faut que nous examinions les dotations de solidarité qui ont pu se mettre en place dans les intercommunalités. Je crois qu'aujourd'hui, que nos communes souffrent lorsqu'elles sont en intercommunalité et particulièrement dans les intercommunalités à taxe professionnelle unique. Parce que la taxe professionnelle progresse beaucoup plus vite que toutes les autres recettes. C'est également une question qu'il faut travailler.

Rectifions la réalité de l'activité économique et faisons que l'on réintègre dans les bases de la Taxe professionnelle les actifs financiers des entreprises.

Jean-Jacques Jégou. J'ai entendu cet après-midi beaucoup de propos excellents, ce qui montre bien que Gérard Delfau a eu raison d'organiser ce débat. La conclusion approchant, je voudrais simplement dire que lorsque qu'on donne les chiffres, on voit bien l'étendu des dégâts ! En tant que sénateur du Val-de-Marne, singulièrement marqué par le déséquilibre qu'il y a entre l'est et l'ouest de la région Île-de-France, il n'y a aucune justification pour que les DGF qui soient aussi différentes entre des villes de même strate. Il y a 35 ans lorsque la

DGF a été établie, deux villes de 20 000 habitants étaient peut-être différentes. Aujourd'hui ça ne se justifie plus, au contraire. J'ai entendu aussi à plusieurs reprises indiqué que dans l'esprit du législateur en 1999, il y avait peut-être une volonté de péréquation à l'intérieur des communautés d'agglomération qui se sont mises en place de façon assez généralisée dans la région Île-de-France comme dans toute la France. En fait, on s'aperçoit que les riches restent riches et que les pauvres restent pauvres et que quelquefois même, en terme de dotation de solidarité, les communautés d'agglomération distribuent la même somme aux riches et aux pauvres. Nous ne pouvons pas continuer de cette façon.

Je suis très sensible à ce qu'a dit Gilles Benest, car, une des deux richesses dans ma communauté d'agglomération, c'est la richesse naturelle. Le problème c'est que d'être ravitaillé

par les corbeaux, ça n'est pas forcément valorisant et les habitants méritent aussi d'avoir les mêmes qualités de service qu'ailleurs. Il me paraîtrait donc normal que si la commune se trouve dans la ceinture verte de l'agglomération, en contrepartie il y ait une solidarité qui s'exprime, sinon une péréquation.

Je remercie Gérard Delfau pour avoir lancé ce travail déjà depuis un certain temps. À l'approche des

Il faudra avoir le courage politique de travailler en profondeur cette réforme de la péréquation qui, pour l'instant, est indigente.

élections locales, municipales et cantonales, il peut paraître hasardeux et provocateur de faire quelques propositions, mais en tout cas, je pense qu'au lendemain de ces élections, il faudra en tout cas avoir le courage politique, non pas de bouleverser comme l'a dit Jean-Pierre Balligand, mais en tout cas de travailler en profondeur cette réforme de la péréquation qui, pour l'instant, est indigente.

Jean-Luc Varin. Edward Jossa, comment réagit le haut fonctionnaire au ministère de l'Intérieur que vous êtes, à toutes ces propositions ?

Edward Jossa. La tâche est importante. Je vais droit au but. Je vais centrer mon propos autour de trois thèmes : le premier c'est que, n'en voulez pas au représentant de l'État de le dire, mais le consensus politique sur un certain nombre de principes de péréquation a quand même permis d'obtenir quelques résultats. La bouteille est à moitié vide mais mon rôle est aussi de montrer par certains côtés qu'elle est à moitié à moitié pleine.

Le deuxième sujet c'est que, de toute évidence, les aspects qualitatifs de la péréquation méritent d'être approfondis. On ne peut pas se contenter d'une approche purement quantitative.

Le troisième sujet, c'est toujours un peu délicat pour un fonctionnaire d'en parler, mais c'est aussi l'intérêt de ces colloques, nous avons un problème de gouvernance de la péréquation qui a été évoquée en partie. Je crois que si nous voulons vraiment progresser, il faudra parler de ces questions de gouvernance qui sont sensibles.

Avant de reprendre ces trois points, ne m'en voulez pas Madame Beaufils, de ne pas vraiment développer le sujet de la fiscalité, je suis d'accord pour dire qu'il y a un lien très fort entre fiscalité, dotation et péréquation, mais le sujet est très vaste et d'autre part, je pense que nous serons mieux à même d'en parler lorsque nous aurons vu le résultat d'un certain nombre de travaux, entre autres, ceux de la Revue générale des prélèvements obligatoires qui vient d'être lancée par Bercy. C'est un sujet en soi.

Je reviens à mes 3 points. Il y a un consensus réel sur la péréquation qui a permis d'atteindre des résultats. Je ne reviens pas, parce que ça a été évoqué largement ce matin, sur la constitutionnalisation du principe de péréquation qui a quand même nécessité un accord au-delà des clivages politiques traditionnels. C'est également un objectif reconnu au niveau européen puisque dans le cadre du Conseil de l'Europe un groupe s'appelle « conseil pour la démocratie locale et régionale » qui a formulé des recommandations adoptées par tous les pays en faveur du renforcement de la péréquation.

Un consensus réel sur la péréquation a permis d'atteindre des résultats.

Les résultats ne sont donc pas si mauvais. Je me souviens de la période 92-93, où nous avons, dans la DGF, un mécanisme extrêmement pervers de garantie qui asséchait complètement la péréquation. A l'époque, 1,90 % de la DGF était réparti sur des critères autres que la progression minimale. La situation s'est bien améliorée, malgré tout. Je rappelle qu'en 1998, le montant des dotations affecté à la péréquation était de 1,5 milliards. Nous sommes aujourd'hui, en 2007, à 5,9 milliards, ce qui représente un quadruplement des dotations identifiées comme affectées à la péréquation. Ces 5,9 milliards correspondent à 15 % de la DGF, Monsieur Marc a parlé de 9 % seulement, je reviendrai sur cet écart, mais il faut avoir conscience du fait que nous avons gonflé considérablement la DGF ces dernières années en intégrant la DGT pour les communes dans la DGF et aussi en intégrant la compensation de la part "salaires" de la Taxe professionnelle. Évidemment, plus vous gonflez la DGF, plus la part de dotation consacrée à la péréquation se réduit. Il y a un effet d'optique dans la faiblesse des chiffres qu'on donne.

Par ailleurs, toujours à propos de l'utilisation des chiffres, nous comptons dans nos statistiques les dotations à l'intercommunalité comme dotation à la péréquation. C'est ce qui explique l'écart entre le chiffre de 15 % et le chiffre de 9 % dont je vous parlais à l'instant. Alors faut-il ou pas le faire ? Eh bien, cela se discute.

Ça se discute, parce que le potentiel fiscal joue un rôle important dans les dotations à l'intercommunalité, mais il est vrai aussi que le coefficient d'intégration fiscale joue un rôle important, surtout, pour ceux qui connaissent un peu, dans les systèmes de formules multiplicatives où il est impossible de savoir ce qui dépend de l'un ou ce

qui dépend de l'autre. En réalité, ce qui joue, ce sont les formules et l'écart au sein des formules entre le plus fort potentiel, et le plus faible potentiel. Je reconnais donc que c'est très discutable et comme certains intervenants l'ont évoqué, des améliorations de la péréquation entre intercommunalité sont possibles. Je crois que ce serait une bonne chose, par exemple, d'augmenter le poids du potentiel fiscal par rapport au coefficient d'intégration fiscale. Cela permettrait d'avoir une péréquation à l'intérieur des intercommunalités. Je me demande même s'il ne faut pas aller plus loin. Dans les systèmes à Taxe professionnelle unique, donc à mutualisation des ressources, pourquoi des dotations aussi lourdes que la DSU par exemple ne serait pas calculée sur des critères intercommunaux ? Attention, je ne fais que poser la question.

Je voulais dire aussi que la péréquation s'est renforcée au sein des dotations, mais que les bases de Taxe professionnelle continuent à se concentrer. C'est le phénomène des Silicone Valley. On assiste à une espèce de course permanente entre les dotations qui s'amplifient en matière de péréquation et une matière fiscale qui continue à se concentrer. C'est un point qui mérite analyse.

Je ne peux pas passer sous silence non plus que le montant des dotations consacré à la péréquation est important mais que son intensité l'est tout autant. On affiche la DSR comme une dotation de péréquation. Ceux qui connaissent un peu les mécanismes de répartition de la DSR savent qu'elle est extraordinairement diluée, qu'elle arrose tout le monde. Je veux dire par là que la question de l'intensité de la péréquation ne va pas de soi.

Je n'aime pas beaucoup la péréquation horizontale, la péréquation dite « robin des bois ». Pourquoi ? Parce que quand la cassette du prince Jean se vide, les pauvres s'enrichissent moins, pour parler très simplement.

Je ne peux pas passer sous silence non plus que le montant des dotations consacré à la péréquation est important mais que son intensité l'est tout autant.

Peut-être aussi, quelques réactions aux comparaisons internationales que vous avez faites et qui étaient très intéressantes. Mais dans beaucoup des exemples que vous avez cités sont ceux d'États fédéraux, le Canada, l'Allemagne. Or plus

vous êtes sur des systèmes de partage d'impôts d'État, plus vous avez une concentration des richesses et plus vous avez besoin, évidemment, de faire de la péréquation. Deuxième réaction à ce sujet : attention à la comparaison avec les pays fédéraux aussi, parce que généralement vous y avez une péréquation que j'appellerais primaire, de répartition entre l'état central et les länder ou les états fédérés, et après vous avez une répartition secondaire entre les collectivités locales et ces états fédérés. Et les états fédéraux ont souvent de grandes marges de manœuvres pour définir les critères de péréquation secondaire, et donc une péréquation différente d'une région à l'autre. C'est une logique intéressante mais différente de la nôtre.

Je reviens au débat franco-français sur deux points. Notre débat, d'abord, est excessivement concentré sur la question des outils et pas assez sur les objectifs de la péréquation. Pour ma part, je n'aime pas beaucoup la péréquation horizontale, la péréquation dite « robin des bois ».

pourquoi ? Parce que quand la cassette du prince Jean se vide, les pauvres s'enrichissent moins, pour parler très simplement. Or, cela complique énormément les mécanismes de répartition horizontale. Je vais prendre quelques exemples : le Fonds de solidarité pour la région Île-de-France, soit, à peu près, 183 millions d'euros, est un système extrêmement instable pour les bénéficiaires, car le moteur, c'est la richesse de Paris

par rapport aux autres, et la richesse a plutôt tendance à sortir de Paris. Nous avons dû corriger les règles de répartition il y a quelques années pour être sûrs que Paris paye. De la même manière, quand on crée des groupements à Taxe professionnelle unique dans la région parisienne, la taxe professionnelle asséchant la seconde partie du Fonds de solidarité, toutes les communes nous demandent pourquoi leurs dotations baissent. Je pourrais donner d'autres exemples à propos des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Quand une grande entreprise s'en va, tout le monde souffre, d'autant plus que, chez nous, la péréquation horizontale consiste à prendre beaucoup à peu de gens pour donner peu à beaucoup de monde.

Deuxième point : faut-il que la péréquation soit gérée de manière centralisée ou décentralisée ? C'est, là encore, une question de philosophie politique. Est-ce à l'État de définir tous les critères de la péréquation partout sur le territoire ou aux élus, dans un certain nombre de domaines, de prendre le relais ? C'est à ce sujet, Madame, que l'on observe, en effet, des phénomènes pendulaires. Prenons l'exemple des dotations de solidarité communautaire, au début relativement libéraux. La Loi Chevènement a durci les critères. Puis, pendant 10 ans, les critères ont été progressivement assouplis, tout le monde redemandant des marges de manœuvre. Aujourd'hui, si je comprends bien ce que disait Monsieur Marc, il y a un souhait de durcir à nouveau les critères. Espérons simplement qu'un jour le pendule se stabilisera ! On pourrait dire la même chose, d'ailleurs, des Fonds départementaux de péréquation de la Taxe professionnelle. À titre personnel je pense qu'il faut accepter que les élus prennent les

Est-ce à l'État de définir tous les critères de la péréquation partout sur le territoire ou aux élus, dans un certain nombre de domaines, de prendre le relais ?

Les intercommunalités font de la péréquation par leurs propres dépenses, les départements et les régions aussi. N'oublions pas cet aspect.

responsabilités d'un certain nombre de systèmes de péréquation, qu'il faut renoncer à toujours tout globaliser, à tout décider de Paris. Mais c'est un sentiment strictement personnel.

Troisième débat : péréquation par la recette ou péréquation par la dépense ?

Les intercommunalités font de la péréquation par leurs propres dépenses, les départements et les régions aussi. N'oublions pas cet aspect.

Enfin dernier élément : j'ai entendu parler d'un nouveau concept au Parlement de péréquation active et péréquation passive. En gros, si j'ai bien compris, la péréquation active ce serait celle qui est au service de politiques volontaristes comme le développement durable. C'est un concept dont il faudra bien mesurer la portée parce que participer à des politiques actives, ça peut être aussi le retour à un système où les dotations répondent à des objectifs de

l'État. Il faudrait alors trouver un équilibre dans la philosophie des dotations dans ce domaine. Je voudrais, si vous me laissez le temps, évoquer l'exemple anglais. Comment ça marche au Royaume-Uni ? Des coûts standards sont déterminés, un budget type de collectivité locale, en fonction de sa taille, de ses charges etc. En face, vous avez un taux moyen de produit des impôts locaux. Les dotations égalisent les deux. C'est un système qui permet d'ajuster et de faire une synthèse entre la péréquation par les recettes et la péréquation par les dépenses.

Synthèse et suite à donner

par Gérard Delfau

Je ne ferai ni une conclusion, ni une synthèse, ce serait trop ambitieux, mais je vais tracer des perspectives. D'abord merci à vous tous et toutes d'être venus et d'avoir participé, soit en auditeur, parfois acteur, soit en intervenant et je remercie tout particulièrement les intervenants qui, depuis ce matin, ont donné de leur temps et ont apporté tant de compétences et en même temps de passion.

Au fond j'ai envie de dire, au nom de mes collègues sénateurs que le contrat de cette journée est rempli. Nous avons posé les problèmes sans tabou, sans langue de bois, vous avez même observé à quel point il y avait une volonté de parler simple. C'est à mon avis quelque chose de très positif. M'a frappé ce fait que nous avons élargi la réflexion au niveau européen, ce qui devient indispensable. M'a frappé aussi, que nous sommes sortis de la technicité de la péréquation sous forme technique de dotation ou de fiscalité, pour élargir à toutes les autres formes de péréquation c'est à dire que nous avons commencé à prendre un peu plus conscience que le service au citoyen d'un territoire, peut se faire de différentes façons.

Je crois qu'aujourd'hui nous avons fait un pas considérable, parce que, vous l'avez vu, tous les groupes étaient représentés, sans exception, et vous avez entendu un langage commun, des préoccupations, une analyse commune, ce qui prouve qu'une réforme est possible.

Je crois qu'aujourd'hui nous avons fait un pas considérable, parce que, vous l'avez vu, tous les groupes étaient représentés, sans exception, et vous avez entendu un langage commun, des préoccupations, une analyse commune, ce qui prouve qu'une réforme est possible. Cela me paraît être la grande bonne nouvelle de cette journée : il y a au Parlement français aujourd'hui, indépendamment des appartenances politiques, une capacité à faire avancer ce débat.

Je suis trop vieux en politique pour être naïf, je sais bien que ceux qui étaient là étaient les plus convaincus. Mais c'est toujours ainsi. Un petit groupe qui se met en marche et puis progressivement, on avance. De toutes façons, je l'ai dit, Jean-Pierre Balligand l'a dit, nous n'avons pas le choix : un certain nombre de communes rurales fournissent gratuitement aux urbains leurs terrains de loisirs, et cela ne peut pas durer. Si nous ne prenons pas ce problème à bras le corps, il y aura de plus en plus de moments difficiles pour la République. Et puisque ça ne peut pas durer, il faut que nous soyons un certain nombre à imaginer les moyens de faire cheminer ces idées. Nous avons aujourd'hui, formalisé la volonté d'un certain nombre d'élus qui ont choisi de continuer un dialogue permanent et très argumenté avec l'État.

Voyez que je ne suis pas du tout triomphaliste. A partir de là, je vous propose de continuer à travailler en publiant les actes de cette journée.

