



Groupe **Socialiste** du Sénat

Une nouvelle voie pour une réduction ambitieuse  
des inégalités territoriales

**« Un plan d'urgence pour la péréquation »**

*Juin 2011*

**L**es grandes lois de décentralisation de 1982-83 ont marqué durablement l'organisation administrative de notre pays. En donnant aux collectivités une réelle capacité d'initiative et une autonomie accrue, ces lois ont véritablement redonné du souffle à l'action publique et favorisé la qualité de réponse des services publics de proximité.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a été l'occasion d'inscrire dans notre constitution, cet acquis décentralisateur. Ainsi, selon l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, **la république demeure indivisible, mais dorénavant « son organisation est décentralisée ».**

Ce deuxième acte a permis d'accélérer les transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales.

Pour autant, si les principes de compensation et d'autonomie financière ont été reconnus par les textes, cela n'a pas permis, ces dernières années, d'éviter les atteintes à la capacité fiscale des collectivités ni de préserver la pleine autonomie de décision des élus locaux. Les conditions de la suppression de la taxe professionnelle, au 1<sup>er</sup> janvier 2010, ont très clairement illustré cette régression de l'autonomie fiscale locale.

La réforme constitutionnelle de 2003 a, dans un registre complémentaire, reconnu **l'existence de profondes inégalités de moyens financiers entre les territoires**. Pour y remédier, la Constitution modifiée dispose que l'on doit prévoir, par la loi, **des dispositifs de péréquation destinés à « favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».**

Mais si l'exigence républicaine est bien reconnue, les moyens financiers, destinés à corriger les disparités de ressources et de charges, demeurent incapables de les stabiliser, et encore moins de les résorber, en raison de **l'inaction et du manque d'ambition des gouvernements en place depuis 2002**.

**Pourtant, l'urgence est là !** Les inégalités entre les collectivités territoriales se creusent chaque jour davantage. Tous les rapports officiels sont éloquents à ce sujet.

*Dans ces conditions, le gouvernement et la majorité parlementaire affichent des promesses, cherchant ainsi à masquer l'erreur et l'impréparation qui ont présidé à la suppression de la taxe professionnelle, pour les collectivités territoriales et leurs finances.*

*A vrai dire, toutes les mesures correctrices prises depuis deux ans ne sont que de la poudre aux yeux. Et les élus locaux ne sont d'ailleurs pas dupes...*

*La suppression de la taxe professionnelle, annoncée par le Président de la république lors d'une interview télévisée le 5 février 2009, n'a été guidée que par un seul objectif, revendiqué comme tel par la Ministre de l'économie et des finances : diminuer les impôts payés par les entreprises. Le « Grenelle de la fiscalité locale » pourtant promis par le Président de la république à l'occasion du congrès des maires 2007, a vite été oublié !*

*Après ce mauvais départ, on a assisté sans surprise à une multiplication de cafouillages, obligeant le gouvernement et le Parlement à légiférer à l'aveugle dans le brouillard le plus total.*

*Les clauses de rendez-vous introduites par la majorité sénatoriale, pour mettre en œuvre une nécessaire péréquation, ont vite été abandonnées par le gouvernement.*

*Enfin, les derniers dispositifs adoptés en loi de finances pour 2011 sont la preuve de l'échec du gouvernement à empêcher les effets pervers redoutables de la loi qu'il a fait voter.*

*C'est dans ce contexte peu engageant pour l'avenir des collectivités locales, que le groupe socialiste, apparentés et rattachés<sup>1</sup>, du Sénat a souhaité proposer un plan d'urgence pour la péréquation.*

*C'est là l'objet du document ci-dessous élaboré après un travail de plusieurs semaines au sein du groupe spécial constitué à cet effet, et animé par François Marc, sénateur du Finistère et Nicole Bricq, sénatrice de la Seine-et-Marne.*

*Après une présentation d'un état des lieux des inégalités territoriales croissantes dans notre pays, ces orientations tirent les enseignements de la*

réforme bâclée de la taxe professionnelle et des mesures correctrices prises en 2010 et 2011.

A la lumière de ces enseignements, les auteurs proposent donc différentes mesures appropriées au sein d'un « **plan d'urgence pour la péréquation** ».

Il s'agit d'établir une véritable **gouvernance de la politique de péréquation**. Celle-ci passe par la **fixation d'un objectif de réduction des inégalités, adopté et évalué périodiquement par le Parlement**.

Face au constat d'un Etat appauvri par des années de gouvernement de droite, qui n'assume plus son rôle de garant du pacte républicain et de l'unité de notre pays, **les auteurs refusent qu'il se décharge de ses responsabilités sur les collectivités territoriales. La péréquation doit faire l'objet d'un effort partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales.**

C'est pourquoi ce **plan propose d'abord de redonner à l'Etat un rôle moteur dans la réduction des inégalités, au travers d'un dispositif de péréquation lisible et efficace.**

Cette amélioration sensible de la péréquation verticale doit pouvoir être obtenue en **supprimant les niches fiscales inefficaces, mais également en réaffectant une part du cadeau fiscal octroyé aux entreprises** lors de la suppression de la taxe professionnelle. Ces solutions permettront de **ne pas aggraver davantage le déficit public**, déjà considérable, de l'Etat.

Enfin, ce **plan entend ensuite consolider et amplifier la solidarité financière entre collectivités territoriales, par la mise en œuvre de dispositifs de péréquation autrement plus ambitieux** que ceux adoptés jusqu'alors par la majorité parlementaire pour les départements et les régions. Il précise également la réflexion des sénateurs quant aux modalités d'application du Fonds national de péréquation des recettes intercommunales et communales et du Fonds de solidarité de la région Ile-de-France.

*Ces propositions s'attachent aujourd'hui à la réduction des inégalités territoriales. **Toutefois, les mécanismes de péréquation ne sauraient être justes que s'ils sont adossés à un système fiscal local équitable et à un dispositif d'impôts nationaux sérieusement rénové, comme le projet socialiste le propose. Les auteurs rappellent donc ici, leurs exigences d'une révision globale des valeurs locatives ainsi qu'une meilleure prise en compte du revenu réel dans les différents prélèvements fiscaux.***

*S'il est de coutume de dire que « la critique est facile mais l'art est difficile », l'art de proposer est, en matière de finances locales, particulièrement complexe. C'est la raison pour laquelle, ces travaux de réflexion ont été menés avec l'aide des simulations chiffrées, réalisées par la société Ressources Consultants Finances. Depuis leurs réalisations, les données ont pu quelque peu varier. Néanmoins, les constats auxquels elles conduisent, restent largement applicables.*

*Ce groupe est composé de : Mmes Jacqueline Alquier, Michèle André, MM. Serge Andreoni, Bernard Angels, Jean-Etienne Antoinette, Alain Anziani, David Assouline, Bertrand Auban, Robert Badinter, Jean-Pierre Bel, Claude Bérít-Débat, Jacques Berthou, Jean Besson, Mmes Marie-Christine Blandin, Maryvonne Blondin, M. Yannick Bodin, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Yannick Botrel, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, M. Martial Bourquin, Mme Bernadette Bourzai, M. Michel Boutant, Mme Nicole Bricq, M. Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Champion, M. Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Bernard Cazeau, Jacques Gillot, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Yves Chastan, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Roland Courteau, Yves Daudigny, Yves Dauge, Marc Daunis, Jean-Pierre Demerliat, Mme Christiane Demontès, MM. Jean Desessard, Claude Domeizel, Mme Josette Durrieu, MM. Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Charles Gautier, Mme Samia Ghali, MM. Serge Godard, Jean-Pierre Godefroy, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Claude Haut, Edmond Hervé, Mmes Odette Herviaux, Annie Jarraud-Vergnolle, MM. Claude Jeannerot, Ronan Kerdraon, Mme Bariza Khiari, Virginie Klès, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Serge Lagauche, Serge Larcher, Mme Françoise Laurent-Perrigot, MM. Claude Lise, Jacky Le Menn, Mmes Claudine Lepage, Raymonde Le Texier, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Roger Madec, Philippe Madrelle, Jacques Mahéas, François Marc, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Gérard Miquel, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Mme Renée Nicoux, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Daniel Percheron, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Roland Povinelli, Mme Gisèle Printz, MM. Marcel Rainaud, Daniel Raoul, Paul Raoult, François Rebsamen, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Roland Ries, Mmes Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, MM. Michel Sergeant, René-Pierre Signé, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. Michel Teston, René Teulade, Jean-Marc Todeschini, Richard Tuheiava, André Vantomme, Mme Dominique Voynet et M. Richard Yung.*

# Sommaire

## **Partie 1 : Pourquoi un plan d'urgence en faveur de la péréquation ?** **p.7**

*Les inégalités territoriales s'accroissent d'année en année* page 8

*Les conditions de la suppression de la taxe professionnelle pénalisent les collectivités locales et creusent le déficit de l'Etat !* page 11

*Le gel des dotations aux collectivités cache en réalité une baisse programmée de l'effort financier dans le budget de l'Etat!* page 14

*Le gouvernement se désengage du financement de la péréquation et demande aux collectivités locales de gérer la « pénurie »!* page 16

*Les dotations sont en perte d'efficacité péréquatrice!* page 18

*La révision générale des politiques publiques conduit à une régression des services publics d'Etat et à une attente forte vis-à-vis des collectivités !* page 19

*Le gouvernement délaisse les banlieues et les territoires ruraux !* page 21

*La sous compensation des transferts de compétence pénalise les collectivités territoriales les plus pauvres !* page 24

*Les ménages sont les sacrifiés de la politique budgétaire et fiscale du gouvernement !* page 26

## **Partie 2 : La suppression de la taxe professionnelle : une contre-réforme bâclée aux effets pernicieux** **p.28**

*1. Loi de finances pour 2010 : une improvisation très inquiétante !* page 29

*2. Loi de finances pour 2011 : les effets pernicieux révélés !* page 32

## **Partie 3 : Une nouvelle voie pour une réduction ambitieuse des inégalités territoriales : « Un plan d'urgence pour la péréquation »** **p.41**

*Etablir une gouvernance de la politique de péréquation par la fixation d'un objectif de réduction des inégalités adopté et évalué périodiquement par le Parlement* p. 42

*Redonner à l'Etat un rôle moteur dans une péréquation lisible et efficace* p. 44

*Consolider la solidarité financière entre collectivités territoriales* p. 49

## Partie 1

### Pourquoi un plan d'urgence en faveur de la péréquation

Les inégalités territoriales s'accroissent d'année en année, tous les rapports officiels le démontrent. Loin de chercher à les réduire, la politique mise en œuvre par le gouvernement depuis 2007, n'a eu pour effet que de les aggraver davantage.

Les raisons sont donc nombreuses pour juger, aujourd'hui plus que jamais, urgent de mettre en œuvre une politique véritablement efficace de péréquation.

#### **Pourquoi un plan d'urgence en faveur de la péréquation ?**

*Les inégalités territoriales s'accroissent d'année en année* page 8

*Les conditions de la suppression de la taxe professionnelle pénalisent les collectivités locales et creusent le déficit de l'Etat !* page 11

*Le gel des dotations aux collectivités cache en réalité une baisse programmée de l'effort financier dans le budget de l'Etat!* page 14

*Le gouvernement se désengage du financement de la péréquation et demande aux collectivités locales de gérer la « pénurie »!* page 16

*Les dotations sont en perte d'efficacité péréquatrice!* page 18

*La révision générale des politiques publiques conduit à une régression des services publics d'Etat et à une attente forte vis-à-vis des collectivités !* page 19

*Le gouvernement délaisse les banlieues et les territoires ruraux !* page 21

*La sous compensation des transferts de compétence pénalise les collectivités territoriales les plus pauvres !* page 24

*Les ménages sont les sacrifiés de la politique budgétaire et fiscale du gouvernement !* page 26

Comme il est démontré ci-dessous, ces arguments trouvent pour la majorité d'entre eux, appui sur les constats effectués aujourd'hui par les associations d'élus locaux mais aussi par la Cour des comptes et le Conseil des prélèvements obligatoires.

## Les inégalités territoriales s'accroissent d'année en année !

**L'inégalité d'accès aux services publics est une réalité et une injustice quotidienne subies par nombre de nos concitoyens.** Les élus locaux, et en première ligne, les maires, agissent pour tenter de résorber cette fracture territoriale. Sans ressource fiscale ou financière d'un niveau satisfaisant, la tâche s'avère bien souvent difficile.

L'inégalité majeure demeure bien aujourd'hui celle du niveau de richesse des collectivités locales.

Ce constat, le Conseil des prélèvements obligatoires l'a, à nouveau, confirmé, à l'occasion de la publication de son rapport sur la fiscalité locale en mai 2010.

*« En 2007, le potentiel fiscal par habitant varie, en France métropolitaine, du simple au double<sup>1</sup> entre régions, du simple au quadruple<sup>2</sup> entre départements. L'écart entre la première commune métropolitaine au potentiel fiscal non nul et celle au plus fort potentiel fiscal est environ de un à mille<sup>3</sup>. »*

**Les communes, du fait de leur hétérogénéité, sont les premières victimes de ces inégalités de richesse.**

*« En métropole, le potentiel fiscal par habitant des communes varie de 0 € à plus de 30 000 €, pour une moyenne d'environ 500 €. Le potentiel fiscal par habitant varie, pour les départements, de 296 € (Creuse) à 1069 € (Paris), et pour les régions, de 67 € (Corse) à 111 € (Haute-Normandie) ».*

**Au temps de la taxe professionnelle, ces disparités s'expliquaient, pour une large part, par une répartition inégale des bases d'impositions.** Sur ce point, la suppression de cet impôt engagée par le gouvernement et adoptée par la majorité parlementaire, ne résout rien. L'assiette de la nouvelle cotisation, la valeur ajoutée des entreprises, souffre d'une répartition tout aussi inégale sinon plus, sur l'ensemble du territoire.

Ce constat est confirmé par le Conseil des prélèvements obligatoires. Au sujet de la répartition de la valeur ajoutée, son rapport précité souligne, que *« les critères retenus (...) dans la loi de finances initiale [pour 2010] n'entraîneront pas d'effet péréquateur marqué. (...) La loi de finances initiale [pour 2010] (...) avantage les collectivités accueillant les entreprises les plus génératrices de valeur ajoutée ».* Bien que la loi de finances pour 2011 ait quelque peu modifié les critères de répartition de la valeur ajoutée sur le territoire<sup>4</sup>, **il est fort probable que les situations d'inégalités perdurent.**

**Ces inégalités territoriales sont d'autant plus inacceptables qu'elles se cumulent, le plus souvent, aux inégalités sociales. Certaines communes doivent faire face à des charges lourdes, en réponse aux besoins plus importants émanant d'une population aux revenus faibles.**

<sup>1</sup> Au triple si l'on prend en compte les départements et régions d'outre-mer.

<sup>2</sup> Au quintuple si l'on prend en compte les départements et régions d'outre-mer.

<sup>3</sup> Cet écart double si l'on inclut les départements et régions d'outre-mer dans ce calcul.

<sup>4</sup> Pour la répartition de la valeur ajoutée sur le territoire, l'article 108 de la loi de finances pour 2011 prévoit deux critères : les effectifs employés (2/3) et les valeurs locatives des immobilisations des entreprises (1/3). Il prévoit également une pondération par un coefficient 2, pour les effectifs employés dans un établissement industriel et pour la valeur locative des immobilisations correspondant à cette entreprise.



Face à ces déséquilibres, **les collectivités territoriales, et leurs élus, sont confrontés à un choix difficile** :

- soumettre leurs contribuables à un **effort fiscal plus élevé**, pour parvenir à financer un **service public efficace** ;
- **ou limiter la pression fiscale** en contrepartie d'un **service public à l'efficacité moindre**.

**Ni l'une ni l'autre de ces solutions n'est satisfaisante en elle-même car la victime est toujours la même : le citoyen qui souffre selon l'option retenue soit d'une pression fiscale exagérée, soit d'un accès dégradé au service public.**

**Augmenter l'impôt local pour financer le service public, n'est pas un choix facile pour tout élu local car il doit l'assumer face à ses concitoyens.** Une telle décision n'est de fait que **très rarement, le signe d'une mauvaise gestion locale**, comme le laisse pourtant sous-entendre trop souvent le gouvernement.

Preuve en est, le Conseil des prélèvements obligatoires souligne que *« les analyses conduites par Alain Guenguant et Guy Gilbert pour les années 1991, 1994, 1997 et 2001 mettent en évidence **le rôle prédominant de la ressource, notamment fiscale, pour expliquer le niveau de la dépense locale.** En 2001, les disparités de dépenses par habitant entre communes tenaient pour deux tiers aux disparités de ressources, pour un quart aux disparités de charges, le reste, soit moins d'un dixième, pouvant être interprété comme des disparités de préférences ».*

Ainsi donc, de **nombreuses communes sont dans l'incapacité d'offrir un service public de qualité à leurs populations, du fait d'un manque de ressources ou d'un surcroît de charges.**

Le constat est, malheureusement, identique pour les départements. Le même rapport souligne que *« dans ses missions, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) constate à de nombreuses reprises, des inégalités dans les moyens affectés par les collectivités aux politiques (sociales) qui ne s'expliquent pas par les différences de besoin des populations »*<sup>5</sup>.

Sauf à accepter les inégalités d'accès au service public pour les citoyens, ce que refusent les auteurs, **ces constats justifient la mise en place d'une politique ambitieuse de péréquation pour réduire ces disparités territoriales.**

**Cette mission doit revenir principalement à l'Etat, garant de l'unité de la République.**

Pourtant, depuis 2007, on ne peut que constater et dénoncer, non seulement le désengagement financier de l'Etat de toute politique de solidarité financière territoriale, mais également une aggravation des situations existantes par une politique résolument défavorable aux acquis de la décentralisation.

---

<sup>5</sup> Extrait du même rapport : « Les départements abritant les bénéficiaires les plus nombreux de l'aide sociale ne sont généralement pas ceux dont les ressources sont les plus abondantes. Ainsi, parmi les cinq départements comptant le plus grand nombre de bénéficiaires du RMI, 4 possèdent en 2008, un potentiel fiscal inférieur à 600€ par habitant et 2 ont un potentiel fiscal inférieur à la moyenne nationale (459€). (...) Les bénéficiaires de l'aide sociale sont moins nombreux dans les départements fiscalement les plus riches. Or les départements les plus riches dépenses davantage en aide sociale. »

**Les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés agissent !**

*Ils ont depuis longtemps déjà, établi le constat d'une augmentation des inégalités territoriales. C'est ainsi qu'ils ont présenté et défendu en séance publique, en octobre 2007, une proposition de loi d'orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et la justice fiscale<sup>6</sup>. Ils proposaient déjà de « **définir les conditions d'un rapprochement progressif (du) potentiel financier des collectivités territoriales** ».*

*Enfin, ils demandaient que puisse être étudiée la création d'un **impôt local assis sur le revenu**, seule évolution susceptible de favoriser la justice et l'équité fiscale.*

*Alors qu'elle proposait, selon son rapporteur, un « **renforcement considérable de la péréquation** », cette proposition de loi a pourtant été rejetée par le gouvernement et les sénateurs de la majorité.*

---

<sup>6</sup> Proposition de loi d'orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et la justice fiscale n°17 2007/2008

## **Les conditions de la suppression de la taxe professionnelle pénalisent les collectivités locales et creusent le déficit de l'Etat !**

Conduite dans une totale improvisation, la réforme de la taxe professionnelle s'est révélée très pénalisante pour les collectivités territoriales.

Près d'un an et demi après son entrée en application, **le constat doit être fait que la suppression de la première ressource fiscale locale, a été menée dans le principal souci de réduire la fiscalité pesant sur les entreprises, conformément à l'engagement du Président de la République, mais aucunement dans la perspective d'un renforcement de la décentralisation et des moyens mis à la disposition des collectivités territoriales.**

Bien que les chiffres estimatifs transmis par le gouvernement varient régulièrement, faute de simulations définitives, **on peut d'ores et déjà percevoir les effets calamiteux de cette réforme.**

### **...Une perte de recettes fiscales importantes pour les collectivités territoriales**

Initialement évaluée à 800 M€ par le gouvernement, la perte de recettes fiscales pour les collectivités territoriales est, aujourd'hui, estimée au minimum à **2,5 Mds€<sup>7</sup>**. Cette perte est compensée, pour le moment, par l'attribution d'une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle versée par l'Etat. **Elle diminue d'autant l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.**

### **...Une réforme aux lourdes conséquences sur le déficit de l'Etat**

Initialement estimé à 3,9 Mds€, le coût pour l'Etat, de la suppression de la taxe professionnelle en régime de croisière, est estimé **en 2011, entre 7 Mds€ et 8 Mds€ avant impôt sur les sociétés<sup>8</sup>**, (8,9 Mds€ en 2010).

**Le coût de la réforme pour l'Etat est donc près de deux fois supérieures au montant initialement présenté par le gouvernement, et risque encore d'augmenter lors de la publication des chiffres définitifs.**

Ce montant signifie une **aggravation du déficit public de l'Etat, d'autant plus inacceptable et injustifié que celui-ci atteignait déjà le montant record de 150 Mds€ en 2010.**

Selon le rapporteur général du budget au Sénat, Philippe Marini, cette réforme **« apparaît comme l'une des réformes des impositions directes les plus coûteuses ».**

Enfin, bien que le coût de la réforme en 2010, année de transition, ait été légèrement inférieur aux estimations (7,7 Mds€ au lieu de 11,7 Mds€), **cette « révision à la baisse (...) ne préjuge pas du coût en régime de croisière »**, selon Gilles Carrez, en raison de l'incertitude pesant sur le coût des dégrèvements d'impôts qui seront à la charge de l'Etat.

<sup>7</sup> Données issues du rapport n°111 de Philippe Marini sur le projet de loi de finances pour 2011.

<sup>8</sup> Données issues du rapport n°2998 du rapporteur général, Gilles Carrez, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2010.

### ...Un nouveau cadeau fiscal pour les entreprises bénéficiaires

Le coût de la réforme pour l'Etat correspond à l'inverse à un gain pour les entreprises. A titre de comparaison, le Député Gilles Carrez, rapporteur général du budget à l'Assemblée générale, estime que **« cet allègement d'impôt serait d'un montant comparable à celui des baisses cumulées d'impôt sur les sociétés adoptées entre 2000 et 2009 »**.

### ...Une perte d'autonomie fiscale pour les collectivités territoriales

La plupart des recettes créées ou transférées aux collectivités territoriales pour compenser la suppression de la taxe professionnelle (CVAE, IFR, TSCA soit près de 20 Mds€ de recettes) **privent les collectivités territoriales de toute autonomie fiscale**. Celles-ci ne disposent sur ces nouvelles recettes, d'aucun pouvoir de vote des taux, contrairement à l'ambition de la décentralisation, de responsabiliser les élus locaux dans la gestion de la politique fiscale locale.

### ...Une spécialisation fiscale hasardeuse au détriment des ménages

Selon le rapport Durieux-Subremon commandé par le gouvernement à la suite de la loi de finances pour 2010, la réforme a entraîné une **spécialisation accrue de la fiscalité locale**.

Aussi, les régions ne disposent plus d'impôt direct sur les ménages. Les départements ne disposent plus, comme impôt ménage, que de la seule taxe foncière sur les propriétés bâties. Ces deux niveaux de collectivités bénéficient de la nouvelle cotisation sur la valeur ajoutée et des IFR, toutes deux pesant sur les entreprises.

A l'inverse, **le bloc communal souffre d'une insuffisance d'impôt économique** puisque leur première recette fiscale sera dorénavant la taxe d'habitation et non plus l'impôt économique. **Les prélèvements fiscaux sur les « ménages » sont donc concentrés au niveau communal et intercommunal**.

Cette spécialisation, couplée à l'impossibilité pour les collectivités de pouvoir voter le taux du nouvel impôt économique (CVAE), constitue un **bouleversement de l'équilibre entre impôts « entreprise » et impôts « ménage », au détriment de ces derniers**.

On ne peut donc craindre de cette nouvelle situation, une **augmentation sensible de la pression fiscale pesant sur les ménages**.

Les sénateurs socialistes ont dénoncé **le risque d'une spécialisation extrême pour les collectivités territoriales, dont la stabilité financière sera en danger si elle repose sur un seul impôt** (notamment les régions). Il aurait été plus opportun d'attribuer à chaque niveau de collectivité local, un **panier d'impôt**, mêlant impôt « ménages » et « entreprises », avec pour chacun, un pouvoir de taux attribué à la collectivité.

### ...Une rupture du lien fiscal entre l'entreprise et la collectivité : les territoires industriels particulièrement pénalisés

Avant sa suppression, la taxe professionnelle constituait la première ressource fiscale du bloc communal (particulièrement des intercommunalités), pour un montant supérieur à 17 milliards

**d'euros en 2009.** Venaient ensuite la taxe sur le foncier bâti (13,3 Mds€), puis la taxe d'habitation (10,8 Mds€) et enfin la taxe sur le foncier non bâti (800 M€).

Or, la suppression de la taxe professionnelle et la nouvelle répartition des impôts entre chaque niveau de collectivité locale ont complètement bouleversé ce classement, puisque **dorénavant le premier impôt local perçu par le bloc communal sera la taxe d'habitation.**

En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, le bloc communal perçoit la part départementale de la taxe d'habitation, à savoir une recette de remplacement de plus de 5 Mds€, soit un total de taxe d'habitation de plus de 16 milliards d'euros.

Les **nouvelles ressources économiques attribuées au bloc communal<sup>9</sup> représenteront seulement environ 10 milliards d'euros.** Par conséquent, l'impôt économique passera au troisième rang des ressources fiscales du bloc communal.

**Les communes n'ont donc plus autant d'intérêt financier à accueillir sur leur territoire de nouvelles entreprises, d'autant plus si celles-ci entraînent des externalités environnementales négatives. Les territoires industriels sont ainsi particulièrement pénalisés.**

Or, la ressource fiscale issue de l'activité économique est nécessaire à la collectivité pour développer et offrir un service public et des équipements de qualité tant aux ménages qu'aux entreprises.

Le Conseil des impôts dans son rapport « *La concurrence fiscale et l'entreprise* » publié en 2004, reconnaissait l'importance d'une offre de service efficace : « **le niveau de la fiscalité n'est pas prépondérant pour la localisation des activités et des emplois internationalement mobiles, qui sont bien davantage déterminées par des facteurs d'environnement géographique, par la qualité des infrastructures et par le coût du travail** ».

Ce constat conduit à douter de la réelle volonté du gouvernement de mener une véritable politique de développement industriel sur le territoire.

### ***Les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés agissent !***

*Ils se sont vivement **opposés à la suppression de la taxe professionnelle**, dans les conditions proposées par le gouvernement et acceptées par la majorité sénatoriale. Ils ont dénoncé **une réforme à contre-sens, improvisée, contraire à la décentralisation et coûteuse pour le budget de l'Etat.** Outre leur demande de suppression totale de la réforme, ils ont proposé **d'augmenter la compensation relais** perçue en 2010 (par la prise en compte des bases de TP 2010 et du taux voté en 2009), de **redonner de l'autonomie fiscale aux collectivités locales** (par la possibilité de voter le taux de la CVAE), de **parvenir à une répartition plus équilibrée des impôts entre collectivité**, et, enfin de **renforcer la péréquation.** Toutes ces propositions ont été rejetées par le gouvernement et la majorité parlementaire.*

<sup>9</sup> 26,5% de la nouvelle cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, soit environ 4 milliards d'euros, la cotisation foncière des entreprises, soit entre 5 et 6 milliards d'euros, et une fraction des impositions forfaitaires sur les entreprises en réseau.

## **Le gel des dotations aux collectivités cache en réalité une baisse programmée de l'effort financier dans le budget de l'Etat!**

Depuis 2007, le gouvernement, soutenu par sa majorité parlementaire, mène **une politique en matière de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales marquée par le désengagement et la navigation à vue.**

**Les lois de finances se succèdent et confirment toutes, le désengagement de l'Etat :** suppression du contrat de croissance et solidarité en 2008, suppression de l'indexation de la DGF en 2009, gel en « volume » des dotations dans la loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012 puis gel en « valeur » des dotations dans la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014.

Pour tenter de revenir à un déficit public de 3% du PIB en 2013, **le gouvernement a choisi de faire porter une part importante de l'effort de réduction des déficits publics sur les collectivités territoriales<sup>10</sup>.**

Sur un budget total de plus de 350 Mds€ en 2011, l'Etat verse aux collectivités territoriales environ 99 Mds€ (dont 53 Mds€ au titre de l'enveloppe fermée des dotations), soit moins d'un tiers de ses recettes. **Rappelons que ces versements ne sont pas, pour la quasi-totalité, des « cadeaux » faits aux collectivités territoriales.** Bien au contraire, il s'agit généralement de **compensations de suppression de recettes fiscales, de dégrèvements d'impôt décidés par le gouvernement ou de compensations de transfert de compétences dans le cadre de la décentralisation.**

Aussi, pour atteindre son objectif de réduction des déficits, **le gouvernement a choisi de faire des dotations versées aux collectivités territoriales, une variable d'ajustement de son propre budget,** en diminuant, voire en supprimant, années après années, leurs évolutions.

Le **montant des dotations incluses dans l' « enveloppe fermée »,** dont la dotation globale de fonctionnement fait partie (41 Mds€ sur un montant total de l'enveloppe de 53,4 Mds €), est **gelé sur la période 2011- 2014 soit une perte de pouvoir d'achat d'au minimum 1,5%<sup>11</sup> pour les collectivités territoriales dès 2011.**

La **dotation globale de fonctionnement** subit, pour sa part, une **trop faible augmentation** tandis que de **nombreuses autres dotations de fonctionnement** (*dotation générale de décentralisation etc.*) et **d'investissement** (*dotation globale d'équipement des départements, d'équipement des collèges ou d'équipement scolaires perçue par les régions*) **sont gelées en 2011.** Certaines d'entre elles n'ont pas évolué depuis 2009.

Les contraintes imposées par le gouvernement conduisent enfin à une **diminution toujours plus importante, des dotations de compensations de la fiscalité locale,** qui servent de variables

---

<sup>10</sup> Le gouvernement prévoit également, dans ses prévisions, que les collectivités locales réduisent leurs dépenses publiques pour limiter leur évolution à seulement 0,6% du PIB en volume sur la période 2011-2014 (contre 4,2% entre 2000 et 2008 soit une division par 7 du rythme d'évolution des dépenses). Elles devront ainsi réaliser 8 milliards d'euros d'économie par an soit 50% de l'effort global de réduction des dépenses publiques.

<sup>11</sup> Selon une hypothèse d'inflation de 1,5% inscrite dans le projet de loi de finances pour 2011.

d'ajustement : moins 7,43% en 2011, soit une perte de 105 M€, moins 5,85% en 2010 et moins 17,1% en 2009.

***Les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés agissent !***

*Ils dénoncent depuis le projet de loi de finances pour 2008, la **baisse de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales**. Celle-ci a débuté dès 2008, avec la suppression du contrat de croissance et de solidarité, mis en place par le gouvernement de Lionel Jospin en 1999 pour permettre une évolution dynamique des dotations aux collectivités.*

*Elle se poursuit avec l'adoption de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014. Au cours de son examen, les **sénateurs socialistes** se sont vivement **opposés au gel en valeur des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales** qui imposera de fait une **réduction disproportionnée et injustifiée des dépenses locales, au détriment de l'investissement et des services publics locaux**.*

*Ils ont demandé la suppression du gel ou de la diminution des composantes de la DGF ainsi que des dotations de fonctionnement et d'investissement.*

*A l'inverse, ils ont **plaidé pour le retour à une évolution dynamique des concours financiers de l'Etat, juste contrepartie des efforts des collectivités territoriales en matière d'investissements publics et de maintien des services publics locaux**.*

*Ces propositions ont toutes été rejetées par les sénateurs de la majorité après avoir reçu un avis défavorable du gouvernement. Pourtant, il est important de rappeler que les collectivités territoriales ne représentaient en 2009 que **4% du déficit public** (81% pour l'Etat) et **10,4% de la dette publique** (78,1% pour l'Etat). Elles participent à plus de **70% à l'investissement public civil en France**. Malgré ces chiffres, le **gouvernement continue de faire peser l'essentiel de l'effort du retour à l'équilibre des comptes publics sur les collectivités territoriales**.*

## **Le gouvernement se désengage du financement de la péréquation et demande aux collectivités locales de gérer la « pénurie »!**

Les choix budgétaires du gouvernement ont une **conséquence directe pour les collectivités territoriales : le désengagement de l'Etat de tout effort en matière de péréquation verticale !**

**L'insuffisance du montant des dotations de péréquation est plus que jamais d'actualité**, et cela malgré le satisfecit que s'attribuent le gouvernement et sa majorité parlementaire. Au nombre de sept<sup>12</sup>, **les dotations de péréquation destinées aux collectivités territoriales n'ont représenté en 2010 que 16,6% du montant total de la DGF**, soit 6,8 Mds€ sur un montant total de 41 Mds€.

De plus, **l'augmentation de ces dotations<sup>13</sup> est indolore pour l'Etat, bien qu'elles soient prélevées sur son budget. Ce sont tout bonnement les collectivités locales qui sont en définitive, impactées.**

En effet, dans un contexte de gel des dotations, **la DGF doit faire face à un besoin de financement élevé pour prendre en compte l'augmentation de la population<sup>14</sup> et le développement de l'intercommunalité<sup>15</sup> (dont le montant des dotations augmente ce qui vient diminuer le montant des dotations de péréquations communales).**

A dotation globale équivalente, le principe des vases communicants trouve à s'appliquer : **l'augmentation des dotations de péréquation induit une diminution d'autres dotations perçues par les collectivités locales. Autrement dit, elles perdent globalement d'un côté ce qu'elles gagnent de l'autre !**

En 2011, ces besoins de financement sont assurés notamment par les diminutions de 130 M€ de la part « garantie » de la DGF, de 20 M€ du Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles, de 12 M€ du Fonds d'aide au relogement d'urgence et par le gel de plusieurs dotations de fonctionnement ou d'investissement.

**Le désengagement de l'Etat s'exprime également par le fait que la politique de péréquation proposée aujourd'hui par le gouvernement, s'en remet totalement au développement de la péréquation horizontale, autrement dit par la seule solidarité financière entre collectivités territoriales.**

**Ainsi après avoir diminué fortement les ressources fiscales des collectivités, le gouvernement leur demande en plus de « gérer la pénurie financière », en corrigeant par leurs propres moyens, les inégalités territoriales qui perdurent depuis tant d'années.**

<sup>12</sup> Sont inclus dans ce calcul l'ensemble des dotations de péréquation : dotation nationale de péréquation, dotations de solidarité urbaine et rurale, dotation d'intercommunalité pour le bloc communal ; dotations de péréquation urbaine et de fonctionnement minimal pour les départements ; dotation de péréquation pour les régions.

<sup>13</sup> (70 M€ pour la DSU, 50 M€ pour la DSR, 44 M€ pour la DNP, 26 M€ pour la DFM, 14 M€ pour la DPU, 6 M€ pour la dotation de péréquation des régions)

<sup>14</sup> En 2011, le coût du recensement est estimé à 40 M€ pour les communes et 33 M€ pour les départements.

<sup>15</sup> En 2011, le coût de l'évolution de l'intercommunalité est estimé à 89 M€



**Les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés agissent !**

Comme précédemment, ils ont **dénoncé le gel des dotations** aux collectivités et la trop faible augmentation de la DGF, qui ne permettent pas un renforcement efficace de la péréquation. La politique du gouvernement a pour conséquence de **laisser peser sur les seules collectivités territoriales, le poids de la mise en œuvre de la péréquation, ce qui est inacceptable.**

C'est pourquoi, **ils ont proposé une augmentation dynamique de la DGF pour permettre un abondement de la part péréquation de cette dotation, destinée à corriger les inégalités territoriales.**

## **Les dotations sont en perte d'efficacité péréquatrice!**

Au désengagement de l'Etat de la politique de péréquation, s'ajoute une **diminution de l'efficacité péréquatrice de ces dotations**.

Le rapport annuel 2010 de l'Observatoire des finances locales note ainsi un « **certain recul du pouvoir de péréquation de l'ensemble des dotations ces dernières années** ».

**Leur faible volume au sein de la DGF, seulement 16,6%, ne permet pas une correction efficace des inégalités territoriales.**

L'étude des Professeurs Albert Guengant et Guy Gilbert sur l'efficacité péréquatrice des dotations aux collectivités locales<sup>16</sup>, présentée au comité des finances locales le 28 octobre 2008, le démontre :

- pour les communes, en 2006, les dotations ont corrigé de 36,9% les inégalités de pouvoir d'achat (*autrement dit, elles ont rapproché de 36,9% le pouvoir d'achat des différentes communes*). **Ce résultat est en recul par rapport à la même étude menée en 2001**, qui affichait un chiffre de 39,2%. **Le niveau communal, qui connaît les disparités de potentiel fiscal le plus élevé, est donc également celui pour lequel la péréquation est la moins efficace.**

- pour les départements, en 2006, le taux de correction des inégalités de pouvoir d'achat atteint 47,7%, en recul également par rapport à 2001 (50,6%).

- pour les régions, en 2006, à la différence des autres niveaux de collectivités territoriales, le taux de correction des inégalités de pouvoir d'achat s'est modestement amélioré par rapport à 2001 (45,2% contre 38,2%).

### ***Les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés agissent !***

***Le manque d'efficacité des dotations de péréquation est principalement dû à leur volume financier trop faible. C'est pourquoi les sénateurs ont proposé une augmentation dynamique de la DGF, qui permettrait d'abonder la part péréquation de cette dotation.***

<sup>16</sup> Cette étude porte sur la performance de la péréquation financière entraînée par les dotations de l'Etat vers les collectivités territoriales sur la période 2001/2006.

## **La révision générale des politiques publiques conduit à une régression des services publics d'Etat et à une attente forte vis-à-vis des collectivités !**

Engagée en 2007 et d'inspiration essentiellement centralisatrice et comptable, **la révision générale des politiques publiques (RGPP) montre aujourd'hui toutes ses limites, lorsqu'elle est appliquée de manière aveugle et sans concertation.**

Réformes des cartes judiciaire, pénitentiaire, hospitalière, militaire, scolaire..., se **sont accumulées sans cohérence aucune, souffrant cruellement d'une vision d'ensemble d'aménagement du territoire.** L'absence de prise en compte des particularités territoriales risque d'aboutir, pour les territoires les plus touchés, à de véritables **« désert de services publics ».**

Guidée pour une large part, par des raisons budgétaires, sans soucis de l'efficacité du service public proposé aux collectivités et aux citoyens, **la RGPP a conduit à la suppression, entre 2009 et 2011, de près de 100 000 postes (règle du « non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite »), a fragilisé les collectivités territoriales les plus pauvres et a affaibli le service public.**

L'application de la RGPP dans les services des préfectures et sous préfectures, pénalise particulièrement les communes en milieu rural.

La disparition des principales directions départementales de l'administration au profit de structures interministérielles en nombre réduit et la définition du niveau régional comme le niveau de droit commun de pilotage des politiques publiques, ont pour conséquences **d'éloigner l'élu local des services préfectoraux (et vice et versa), sans pour autant générer d'amélioration du service rendu.**

Le **contrôle de légalité** est devenu aléatoire et pourrait **placer l'élu local dans une situation d'insécurité juridique inacceptable.**

De même, le **retrait de l'Etat de sa fonction de conseil en ingénierie (fusion des directions départementales de l'équipement ou de l'agriculture) pénalise fortement les petites collectivités,** pour lesquelles ce soutien était indispensable pour mener à bien leurs projets d'équipement. Si l'on peut admettre qu'aujourd'hui, eu égard à l'organisation décentralisée de notre pays, il revient désormais aux collectivités territoriales de s'organiser pour fournir ce service, on ne peut que regretter ce **nouveau désengagement de l'Etat, sans contrepartie. Les collectivités territoriales, départements et intercommunalités, ont commencé à s'organiser pour pallier ce désengagement, en constituant des agences ou des bureaux de conseil.** Toutefois ces dispositifs ont un coût. Ainsi, de son côté l'Etat allège son dispositif et transfère aux collectivités territoriales **l'obligation d'assumer cette nouvelle charge sans pour autant leur donner les moyens financiers de proposer un service efficace et égal pour tous.**

Il est également important de relever le constat amer réalisé par notre collègue sénatrice socialiste du Puy de Dôme, Michèle André, dans son rapport d'information sur la mise en œuvre de la RGPP dans les préfectures : **« le pari de la RGPP paraît en passe d'être perdu dans les préfectures. (...) En**

***pratique, cette politique débouche aujourd'hui sur une dégradation des conditions de travail des agents, ainsi que sur la mise en péril de la qualité du service rendu à l'utilisateur ».***

Soucieux du sort réservé aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre de cette réforme, **le groupe socialiste a demandé et obtenu au Sénat la création d'une mission d'information sur les conséquences de la RGPP pour les collectivités territoriales et les services publics locaux.** Elle est présidée par notre collègue François Patriat, sénateur socialiste de Côte d'Or. (*Plus d'information : <http://intranet.senat.fr/commission/missions/rgpp/index.html>*)

Au cours de leurs auditions, les sénateurs ont notamment pu entendre **les critiques sévères portées par le Médiateur de la République sur la mise en œuvre de la RGPP.** Dénonçant « ***l'approche trop souvent budgétaire*** » de la RGPP, celui-ci pointe du doigt « ***l'aveuglement informatique, l'absence de lieu d'écoute qui crée de la souffrance sociale*** » au sein de services publics aujourd'hui de plus en plus dématérialisés. Ainsi « ***dans un siècle de mobilité, tous les systèmes informatiques ne sont pas adaptés pour accompagner les personnes dans leur mobilité*** ». C'est au final « ***la qualité du service (public qui) n'est pas rendez-vous*** ».

Ce désengagement de l'Etat pénalise avant tout, les collectivités territoriales les plus pauvres, qui ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour pallier l'affaiblissement des services publics d'Etat. Ce constat confirme plus que jamais la nécessité d'une politique de péréquation ambitieuse.

#### ***Les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés agissent !***

***Pour arrêter la mise en œuvre brutale et incohérente de la RGPP, les sénateurs demandent, dans leur proposition de loi n°541 (2010-2011) visant à instaurer un nouveau pacte territorial, un moratoire dans l'application de la RGPP.***

***Il doit permettre une évaluation sérieuse des effets, sur les territoires, des choix opérés depuis quatre ans, et l'établissement d'un dialogue constructif et normalisé entre l'Etat et les collectivités territoriales, autour d'un objectif commun : celui de l'efficacité et de la qualité du service public rendu à nos concitoyens sur l'ensemble du territoire. Il n'est, en effet, plus acceptable que les conséquences négatives de plusieurs décisions nationales puissent se concentrer sur un même territoire de façon non réfléchie, portant ainsi atteinte à son attractivité.***

## Le gouvernement délaisse les banlieues et les territoires ruraux !

L'espoir suscité, en 2005, dans les zones urbaines sensibles, par la mise en œuvre du plan de cohésion sociale n'a pas résisté longtemps. Faute d'une réelle ambition politique, ce plan n'a pu empêcher les émeutes intervenues dans les banlieues au mois de Novembre de la même année.

Preuve de cet échec, le lancement par le Président de la République, en février 2008, d'**un nouveau « Plan Espoir Banlieues »**. **Ce plan reste pour l'heure, largement inaccompli, et son efficacité reste à démontrer**, alors même que les crédits de l'Etat en faveur de la politique de la ville ne cessent de diminuer.

Le 20 mai 2010, les associations d'élus locaux concernées rendaient public un « *Manifeste pour une réforme de la politique de la ville* » afin de **relancer une politique de cohésion sociale et urbaine ambitieuse**. Resté sourd aux revendications, le Premier ministre annonçait quelques jours plus tard, un **nouveau report du projet de loi de réforme de la politique de la ville**. Depuis lors, **aucun texte n'a été déposé sur ce sujet et le dernier comité interministériel des villes du 18 février 2011 est resté silencieux, preuve du désintérêt porté par le gouvernement aux zones urbaines défavorisées**.

**Pourtant l'urgence est toujours d'actualité !** Le rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines, remis le 23 décembre 2010, a souligné **que la situation dans les banlieues, cinq ans après les émeutes, ne s'est guère améliorée**. La situation de l'emploi y demeure préoccupante, avec une augmentation du chômage à 18,6% en 2009 contre 16,9% en 2008<sup>17</sup>.

Récemment en avril 2011, le gouvernement a enfin annoncé le **lancement de l'expérimentation de seulement 33 nouveaux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)** qui devront être signés avant le 1<sup>er</sup> septembre prochain. Mais son engagement financier reste, plus que jamais, conditionné à la **participation financière des collectivités territoriales**.

De même, alors que la réflexion est lancée sur un acte II du programme national de rénovation urbaine (PNRU II), **le gouvernement se désengage du financement du PNRU I** et fait reposer sa réalisation sur les organismes HLM par une ponction de plus de 245 M€ et sur la Société du Grand Paris, via un prélèvement pour trois ans de 95 M€ par an.

Enfin, le désengagement financier de l'Etat est patent. Dans un contexte de gel des dotations aux collectivités territoriales, il ne participe plus au financement des dotations de solidarité urbaine et de développement urbain. Loin de permettre une péréquation générale, ces deux dotations **sont aujourd'hui de plus en plus ciblées sur un faible nombre de communes et sont utilisées par le gouvernement, comme des outils de politique de la ville, alors même que l'Etat ne participe plus à leur financement**.

---

<sup>17</sup> La précarité des familles habitant les zones urbaines sensibles est démontrée : le revenu fiscal moyen atteint à peine 56% de celui correspondant à l'ensemble des quartiers urbains, les ZUS comprennent 2,5 fois plus de bénéficiaire de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC), les deux tiers des habitants sont allocataires des CAF, 43% des jeunes hommes actifs et 37% des jeunes actives sont au chômage etc.

**...Du côté des aides à l'aménagement des territoires ruraux, le constat d'un désengagement financier de l'Etat est identique.**

A ce titre, **le développement des pôles d'excellence rurale fait l'objet de nombreuses critiques, dans leur mission et dans leur financement.**

Les nouveaux projets de pôles doivent pallier le retrait de l'Etat des territoires et la réorganisation des services publics qui demeure, pourtant, de sa compétence. Les appels à projet sont donc orientés en grande partie vers l'offre aux services publics et non vers le développement économique des territoires et le soutien aux projets innovants, qui permettraient de créer de l'emploi.

Cette logique d'appel à projet exclut également les territoires qui ne sont pas en capacité d'y répondre et de concevoir leur propre projet, faute de moyens humains et d'appui technique.

Incapable de pourvoir à leur financement, l'Etat fait également appel aux collectivités territoriales pour le financement de ces pôles.

Aussi, le gouvernement à l'issu du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 11 mai 2010, annonçait un plan pour les territoires ruraux avec notamment la **création de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).**

**Loin de tromper les élus locaux, cette annonce relève plus de la communication que de la mise en œuvre d'un soutien ambitieux.**

Issue de la fusion de la dotation de développement rural (DDR) et de la dotation globale d'équipement des communes (DGE), le montant de la nouvelle DETR (615 M€) « **correspond exactement à la somme des montants 2010 de DGE et de DDR** »<sup>18</sup>. Les crédits budgétaires sont donc gelés en 2011.

De même, les critères d'éligibilité et de répartition de la nouvelle dotation ne reprennent pas l'ensemble des critères antérieurement applicables aux deux dotations. Certaines communes pourraient donc perdre le bénéfice de cette dotation.

Enfin, alors que la DDR autorisait le subventionnement de dépenses de fonctionnement, la nouvelle DETR ne permet qu'une « **aide initiale et non renouvelable lors de la réalisation d'une opération** », et « **ne peut avoir pour effet de faire prendre en charge tout ou parties des dépenses de fonctionnement courant regroupant principalement les frais de rémunérations des personnels, les dépenses d'entretien et de fourniture et les frais de fonctionnement** »<sup>19</sup>.

Malgré l'ambition affichée, **ces limites contreviennent à l'objectif fixé à la dotation, à savoir : « favoriser le développement ou le maintien des services publics en milieu rural ».** Comment les collectivités territoriales les plus pauvres peuvent-elles, une fois l'investissement réalisé, espérer assumer seules, le coût de fonctionnement des services publics qu'elles proposent (*maisons médicales, structures d'accueil pour la petite enfance, pour les personnes âgées, des logements sociaux, des centres culturels*) ?

---

<sup>18</sup> Extrait du rapport spécial du sénateur Pierre Jarlier, au nom de la commission des finances, sur la mission du PLF 2011 « *Relations avec les collectivités territoriales* ».

<sup>19</sup> Circulaire du 7 février 2011 du ministre chargé des collectivités territoriales

***Les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés agissent !***

*Face à l'abandon des territoires par l'Etat, ils proposent la mise en œuvre d'un nouveau pacte territorial, dans une proposition de loi n°541 (2010-2011) déposée à l'initiative de Jean-Jacques Lozach, sénateur de la Creuse.*

*Ce nouveau pacte repose sur **une organisation de l'offre de services publics réalisée dans le respect d'un principe d'équité territoriale et de proximité.***

***A titre non exhaustif, il propose de revoir l'organisation du système de soins en France en garantissant aux populations l'accès à la médecine générale, à un service d'urgence et à une maternité dans des délais de trajet automobile raisonnables, de rétablir l'éducation au rang de première priorité nationale, de garantir l'accès au service public de l'emploi et d'instaurer un nouveau pacte national de protection et de tranquillité.***

## La sous compensation des transferts de compétence pénalise les collectivités territoriales les plus pauvres !

Le problème de l'insuffisance des compensations financières versées par l'Etat en contrepartie des compétences transférées, est connu de tous.

S'il se vérifie pour l'ensemble des collectivités territoriales concernées, il se pose avec une acuité particulière pour les départements, en raison du dynamisme important des charges qui leur ont été transférées.

**Pour l'année 2009, sur 12,3 milliards de dépenses, le reste à charge des départements est estimé à plus de 4,5 milliards d'euros. Le taux de compensation des charges par l'Etat est de seulement 36,6%<sup>20</sup>.**

Ainsi, l'effet de ciseau pesant sur les départements (*augmentation de leurs dépenses face à la diminution de leurs recettes et de leur autonomie fiscale*) s'accroît et met en péril le financement des allocations individuelles de solidarité ainsi que celui des autres politiques publiques.

Outre les problèmes de compensation des compétences transférées, **il est également essentiel de noter l'importance des transferts insidieux de charges dus aux désengagements budgétaires de l'Etat** (notamment dans le cadre la révision générale des politiques publiques, petite enfance, transport, police, etc.).

**Il faut souligner, enfin, les nombreux appels à cofinancement lancés par l'Etat aux collectivités territoriales.** Alors que le gouvernement a limité les cofinancements intervenant entre les collectivités territoriales, l'Etat n'a de cesse de faire appel aux collectivités, pour financer des investissements, relevant de sa compétence mais dont il se désengage (*transport, ligne à grande vitesse, logement, éducation, recherche etc.*).

Aussi, face à ces appels pressants de la part de l'Etat et du gouvernement, **ce sont les collectivités territoriales les plus pauvres qui se trouvent en difficulté et peinent à offrir à leurs populations les services publics nécessaires.**

<sup>20</sup> Reste à charge par allocation : **709 millions d'euros pour le RSA soit un taux de compensation des dépenses de 89%** (6,47Mds€ de dépenses pour seulement 5,76 Mds€ de compensation) ; **3,48 milliards d'euros pour l'APA, soit un taux de compensation des dépenses de 30%** (5,03 Mds€ de dépenses pour seulement 1,55 Mds€ de compensation) ; **334 M€ pour la prestation de compensation du handicap (PCH) soit un taux de compensation d'environ 60%** (843,3 M€ de dépenses pour seulement 509 M€ de compensation). *Données issues du rapport du sénateur C. Guéné, au nom de la commission des finances, sur la proposition de loi, présentée par le groupe socialiste, relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements.*



**Les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés agissent !**

Pleinement conscients de leurs difficultés, **ils ont défendu le 9 décembre 2010, une proposition de loi relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements.** Au même titre que l'instauration de la sécurité sociale au lendemain de la seconde guerre mondiale, le financement de ces aides ainsi que l'égal accès pour tous les citoyens doivent relever aujourd'hui d'une **solidarité collective, garant du lien social et du vivre ensemble.** Ce défi ne peut reposer exclusivement sur les finances départementales. L'Etat doit lui aussi prendre part à leur financement.

**La proposition de loi ainsi que l'ensemble des amendements défendus ont été rejetés par les sénateurs de la majorité et le gouvernement.**

**Ils ont également dénoncé l'insuffisance des crédits proposés par le gouvernement (150 M€) au regard du déficit de compensation constaté, ainsi que le conditionnement de ces aides à la signature par le département d'une convention, ce qui est souvent ressenti comme un signe avant-coureur d'une volonté de mise sous tutelle des collectivités.**

**Enfin, ils se sont vivement opposés à la limitation des cofinancements entre collectivités territoriales prévue par la loi du 16 décembre 2010. Cet obstacle privera les petites communes du financement indispensable à leur projet, tandis que l'Etat pourra continuer à faire appel, pour la réalisation de ses propres projets, à la participation financière des collectivités.**

## **Les ménages sont les sacrifiés de la politique budgétaire et fiscale du gouvernement !**

Tout le monde s'accorde pour reconnaître aujourd'hui que la taxe d'habitation, mais également les taxes foncières, sont des impôts injustes, du fait notamment de **l'obsolescence et de l'iniquité des valeurs locatives** sur lesquelles elles sont assises.

La dernière révision de ces bases date de 1961 pour le foncier non bâti et de 1970 pour le foncier bâti et la taxe d'habitation. Des actualisations sont intervenues en 1970 pour le non bâti et 1980 pour l'ensemble des propriétés. Depuis lors, seuls des coefficients nationaux annuels de revalorisation forfaitaires, sont appliqués.

Le **dernier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires**, sur les impôts « ménages », rendu public en mai 2011, **confirme ce constat d'une fiscalité locale particulièrement injuste et inéquitable**.

Il note que **la taxe d'habitation n'est que partiellement progressive par rapport au revenu et demeure encore dégressive pour les plus hauts revenus**. Il souligne également que **seules les réformes portées par les socialistes<sup>21</sup> ont permis d'introduire de la progressivité, et donc de la justice, dans la taxe d'habitation**.

**« Le changement le plus important allant dans le sens d'une progressivité accrue de la TH est intervenu en 2000 »** grâce aux mesures portées par le **gouvernement socialiste de l'époque**. **« C'est cette réforme qui (...) a concernés le plus »** les ménages les plus pauvres (*situés dans les deux premiers déciles, et particulièrement ceux du premier*)<sup>22</sup>. Depuis cette date, la TH ne peut dépasser un montant proportionnel au revenu des ménages, diminués de certains abattements.

Le Conseil des prélèvements obligatoires établit le **même constat d'injustice, pour les taxes foncières**. L'absence de revalorisation générale des bases *« entraîne des transferts de charges implicites régressifs entre contribuables d'une même collectivité »*. **Ces taxes sont donc « continuellement régressives par rapport au revenu et atteignent parfois des montants élevés par rapport aux capacités contributives des ménages »**.

Malgré ces critiques, **le gouvernement rechigne à engager une révision globale des valeurs locatives**.

Il a préféré à l'inverse, engager, dans la loi de finances rectificative pour 2010, **une révision des valeurs locatives des seuls locaux professionnels**. Expérimentée pour une première étape en 2011, dans **5 départements tests<sup>23</sup>**, la procédure devrait être généralisée, suite à la remise d'un rapport d'étape du gouvernement, à l'ensemble du territoire en 2012.

Enfin, les bases révisées devraient être intégrées au rôle en 2014...à moins que le gouvernement renonce d'ici là à aller au terme de cette réforme.

<sup>21</sup> Il en est ainsi des réformes intervenus en 1990 et 1998 (*exonération totale de TH pour les personnes bénéficiant du RMI, exonération totale pour les ménages de plus de 60 ans, veufs ou veuves, personnes handicapées sous conditions de revenus etc.*), puis en 2000.

<sup>22</sup> Extrait du rapport : *« La réforme de 2000 a donc eu pour effet de rendre la TH progressive en qui concerne les redevables situées entre le 1<sup>er</sup> décile et la médiane, alors qu'elle était auparavant dégressive dans cette partie de la distribution »*.

<sup>23</sup> Hérault, Bas-Rhin, Pas-de-Calais, Paris et Haute-Vienne

**Après la suppression de la taxe professionnelle, seules les entreprises, sont une nouvelle fois, les bénéficiaires des réformes de la fiscalité locale. Le gouvernement abandonne les ménages pauvres et des classes moyennes, qui doivent faire face à une fiscalité locale, toujours plus forte et plus injuste, pour pallier le désengagement de l'Etat.**

La récente décision pris en matière de réduction de l'ISF donne une nouvelle illustration de la démarche inégalitaire du gouvernement. Car, quand bien même il reconnaît par sa suppression l'injustice du bouclier fiscal, il préfère diminuer l'impôt sur la fortune, bénéficiant aux plus riches, au lieu de corriger les inégalités criantes existant en matière de taxes foncières.

***Les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés agissent !***

***Depuis de nombreuses années, ils dénoncent une fiscalité locale injuste pour les ménages et demande une révision générale des valeurs locatives.***

***Ils demandent également une meilleure prise en compte du revenu des habitants, soit au travers de la taxe d'habitation, soit par l'instauration d'un impôt local type « CSG ». Seules ces mesures permettront de rendre la fiscalité locale plus progressive et donc plus juste pour l'ensemble des citoyens.***

***Malgré les iniquités actuelles, le gouvernement et la majorité parlementaire ont constamment refusé ces propositions.***

## Partie 2

### **La suppression de la taxe professionnelle : une contre-réforme bâclée aux effets pernicieux**

*La première partie a permis de rappeler en quoi les inégalités de ressources et de charges des territoires mettent à mal le principe de base de la République selon lequel il doit y avoir égalité de traitement de tous(tes) les français(es) en ce qui concerne l'accès aux services publics.*

*A cet égard, il aurait pu être envisagé de profiter de la réforme liée à la suppression de la taxe professionnelle pour porter remède aux graves déséquilibres préexistants. Tel n'a malheureusement pas été le cas...car la réforme a été élaborée dans un contexte de totale improvisation.*

*Le gouvernement a certes tenté de trouver des dispositifs correctifs visant à restreindre la portée des effets pervers constatés.*

*Mais malgré ces dispositifs, des effets pernicieux significatifs sont, à juste raisons, anticipés par nombre d'élus locaux.*

*Il est donc utile de bien comprendre les tenants et aboutissants de cette réforme bâclée :*

#### **1. Loi de finances pour 2010 : une improvisation très inquiétante !**

**page 29**

#### **2. Loi de finances pour 2011 : les effets pernicieux révélés !**

**page 32**

## 1.

### **Loi de finances pour 2010 : une improvisation très inquiétante**

Dès l'examen du projet de loi de finances pour 2010 portant suppression de la taxe professionnelle, beaucoup au Parlement **ont dénoncé les conséquences néfastes pour les collectivités territoriales de cette réforme improvisée et l'absence totale de mesures en faveur de la réduction des inégalités territoriales.**

**La majorité parlementaire, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, a rapidement entrevu les dangers tout autant que les lacunes de cette réforme,** et a cherché à inscrire dans l'urgence, sans réflexion, ni simulation, des mécanismes de péréquation pour les départements et les régions<sup>24</sup> tandis que **les communes et intercommunalités restaient les grandes oubliées !**

Au sénat, **un groupe de 25 sénateurs de la majorité mené par Jean-Pierre Raffarin<sup>25</sup>,** conscients des problèmes posés par la suppression du premier impôt local, a **tenté de « mettre en scène » leur opposition en s'élevant contre le projet du gouvernement...en l'acceptant finalement en échange d'une « clause de revoyure », supposée permettre « d'aménager » la réforme. Elle fut rapidement abandonnée par le gouvernement.**

**Les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés, ont vivement dénoncé ce subterfuge.** Le non respect, par le gouvernement, de la première clause de rendez-vous prévue avant le 31 juillet 2010, a confirmé leurs inquiétudes.

En lieu et place, **le gouvernement s'est contenté de remettre un rapport au Parlement, communément appelé du nom de ses auteurs : le rapport « Durieux-Subremon »<sup>26</sup>.**

Comme le constatait, Jean Arthuis, sénateur de la Mayenne et Président de la commission des finances, *« le gouvernement n'a que partiellement respecté ses engagements » !*

---

<sup>24</sup> La loi de finances pour 2010 a finalement prévu deux fonds de péréquation (l'un pour les départements, l'autre pour les régions) sur le « stock » de CVAE, alimentés par la mutualisation de 25% du produit perçu par les collectivités concernées et deux fonds de péréquation (l'un pour les départements, l'autre pour les régions) sur le « flux » de CVAE alimentés par un prélèvement sur le dynamisme du produit de cet impôt. Ces fonds ont été supprimés et remplacés par la loi de finances pour 2011. La loi de finances pour 2010 a également créé un fonds de péréquation des DMTO au profit des départements. La loi de finances pour 2011 a également modifié entièrement ce dispositif.

<sup>25</sup> *« Je pense que l'instauration d'une période probatoire constitue un élément central qui devrait nous permettre d'accepter la réforme de la taxe professionnelle, et surtout le changement d'assiette et la création de nouvelles taxes »* : Jean-Pierre Raffarin, extrait de la discussion en séance publique de l'article 76 de la loi de finances pour 2010, instaurant les clauses de rendez-vous.

<sup>26</sup> A la demande du gouvernement, M. Durieux, inspecteur général des finances et M. Subremon, inspecteur général de l'administration, ont supervisé un rapport sur l'« *Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises* », remis en mai 2010. Le gouvernement a repris le rapport et l'a transmis au Parlement en lieu et place de la clause de rendez-vous inscrite dans la loi de finances pour 2011.

**Ce rapport est sans appel et confirme les critiques déjà soulevées par les parlementaires socialistes sur l'inefficacité des dispositifs adoptés en loi de finances pour 2010.**

...Il conteste la fiabilité des simulations et souligne qu'« *au niveau des régions et des départements, les simulations à 2015 donnent des résultats vraisemblables* » mais qu'« *au niveau communal, les simulations sont en revanche affectées par les incertitudes ou lacunes des données leur servant de base.* »

...Il soulève le risque de l'imprévisibilité financière grandissante pour les collectivités locales puisque leurs nouvelles ressources seront « *plus fluctuantes et dépendantes de la conjoncture économique, particulièrement pour les régions* ».

...Il acte le désengagement de l'Etat de toute politique de péréquation.

*« La situation difficile du budget de l'État limite les perspectives d'évolution de la péréquation par la voie budgétaire. Par conséquent, la péréquation entre collectivités sera la source principale de progrès de la réduction des inégalités entre celles-ci ».*

...Il établit un constat d'échec et d'inefficacité des mécanismes de péréquation adoptés.

*« L'effet péréquateur des mécanismes mis en place pour les régions est faible ;*

*« L'effet péréquateur des mécanismes mis en place pour les départements sur la diminution des inégalités de répartition du potentiel fiscal par habitant est faible » !;*

*« Comme pour les régions, les effets des mécanismes sur stock et sur flux (pour les départements) doivent croître au cours du temps mais rester limités » ;*

*« L'existence des garanties offertes par la DC RTP et le FNGIR a pour effet de neutraliser (...) l'impact de la péréquation sur stock. » ;*

*« De même, les effets de la péréquation sur flux vont en augmentant au cours du temps mais demeurent limités » ;*

*« (...) les effets du dispositif de péréquation sur DMTO seront faibles. (...) le fonds ne réduit que faiblement les inégalités de répartition des DMTO entre départements. ».*

**Enfin, le rapport reste silencieux sur de nombreux points.** Alors que la loi de finances pour 2010 demandait qu'il mette en évidence « *les conséquences [de la réforme] sur l'autonomie financière et fiscale des collectivités, ainsi que l'évolution des prélèvements locaux sur les entreprises et les ménages* », aucune information n'a été donnée sur ces trois derniers points.

**Un second rapport, confié par le gouvernement à six parlementaires de la majorité<sup>27</sup>, et remis en juillet 2010, confirme à nouveau ce constat :**

*« Les simulations effectuées démontrent (...) que les mécanismes prévus par la loi de finances pour 2010 ont des effets péréquateurs très insuffisants aussi bien au niveau des régions que des départements. Il est donc impératif de renforcer leur efficacité. »*

<sup>27</sup> Sont membres de cette mission : MM. les Députés Marc Laffineur, Olivier Carré, Michel Diefenbacher, et MM. les Sénateurs François-Noël Buffet, Alain Chatillon et Charles Guené.

*« Les différents mécanismes de correction prévus pour les régions et les départements par la loi de finances pour 2010 ne permettent d'obtenir à l'horizon de 2015 qu'une **faible réduction des inégalités de potentiel fiscal par habitant. Il est donc impératif de renforcer leur efficacité.** S'agissant des départements, l'amélioration des mécanismes de péréquation ne sera pas suffisante pour régler la question de la fragilité des finances de certains d'entre eux. »*

Face à l'inefficacité des mesures adoptées dans la loi de finances pour 2010, les auteurs de ces rapports ont émis plusieurs propositions dont certaines d'entre elles ont inspiré la rédaction du projet de loi de finances pour 2011.

Alors que cette nouvelle étape parlementaire pouvait laisser espérer une amélioration des dispositifs de péréquation pour l'ensemble des collectivités territoriales, **le travail mené par les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés, prouve 6 mois après l'adoption de la loi de finances pour 2011, que la supercherie perdure !** Les mécanismes prévus pour les départements et les régions restent inefficaces et manquent d'ambition, tandis que le dispositif prévu pour les communes et intercommunalité reste encore largement imprécis.

## 2.

### Loi de finances pour 2011 : les effets pernicieux révélés !

#### ***I. Pour les régions et les départements : des dispositifs insuffisants et sans ambition***

A l'occasion de la présentation puis de la discussion du projet de loi de finances pour 2011, les fonds de péréquations de la CVAE à destination des régions et des départements ont connu deux bouleversements qui loin de les renforcer, accroissent leur inefficacité.

##### **1°) Le projet de loi de finances pour 2011 a supprimé le fonds de péréquation sur le « stock » des ressources de CVAE.**

Le gouvernement a supprimé le fonds de péréquation sur le « stock » des ressources de CVAE. Il refuse ainsi de corriger les inégalités de richesses fiscales économiques existantes entre les collectivités. Il choisit au contraire de faire primer le principe de compensation des pertes de recettes, dues à la suppression de la taxe professionnelle, sur le principe de péréquation.

Par ce choix, il suit les recommandations du rapport remis quelques mois auparavant par les parlementaires de la majorité en mission :

*« Si l'intervention des mécanismes de compensation et de garantie avant toute péréquation aurait une efficacité péréquatrice supérieure, elle ne paraît toutefois pas souhaitable, dès lors qu'elle remettrait en cause le principe d'une compensation absolue des ressources à chaque collectivité prise individuellement. »<sup>28</sup>*

**La crainte des élus locaux de voir remis en cause le principe de compensation est légitime au regard de l'insécurité et l'imprévisibilité dans laquelle la suppression de la taxe professionnelle les a plongés**, et ne doit pas être sous estimée. La compensation favorise, et c'est bien là son objectif, les collectivités territoriales qui percevaient un produit important de taxe professionnelle. Or, toutes n'ont pas un « pouvoir d'achat » important, en raison des lourdes charges auxquelles elles doivent faire face, en raison souvent d'une population nombreuse et aux revenus limités.

C'est pourquoi il eut été acceptable de voir remettre en question le **principe de compensation à la condition que cette mesure permette d'abonder la péréquation et ainsi d'aider financièrement les collectivités les plus pauvres**. C'est précisément ce qui sera proposé ci-dessous dans le cadre d'un plan d'urgence pour la péréquation présenté dans la partie 3 de ce document.

Mais le gouvernement a choisi une voie différente : **maintenir le principe de compensation et rendre quasi inefficace le mécanisme de péréquation.**

---

<sup>28</sup> Le rapport « Durieux-Subremon » est parvenu au même constat : « L'existence des garanties offertes par la DCRTP et le FNGIR a pour effet de neutraliser à court terme l'impact de la péréquation sur stock »



**Le projet de loi de finances pour 2011 a donc remplacé les fonds de péréquation créés en 2010, par deux fonds de péréquation sur « flux cumulé » (l'un pour les départements, l'autre pour les régions).**

La péréquation se fera uniquement sur le dynamisme des recettes constaté postérieurement à 2011, sans tenir compte de la situation avantageuse de certaines collectivités territoriales antérieurement à cette date.

En cela, nous pouvons dire qu'il s'agit plus de fonds de « régulation », cantonnés à limiter l'accroissement des inégalités provoquées par la réforme de la taxe professionnelle, que de véritables fonds de « péréquation », chargés de corriger les inégalités passées comme celles à venir.

Cette mesure constitue donc bien là, un premier **coup porté à la réduction des inégalités territoriales.**

**Une seconde limitation des moyens de la péréquation a été validée en loi de finances pour 2011 par les parlementaires de la majorité.**

**2°) Les députés et sénateurs de la majorité ont limité le montant et le nombre des régions et départements contributeurs, à celles et ceux dont le produit de CVAE augmente plus rapidement que la moyenne nationale.**

**Cette nouvelle restriction donne lieu à une situation paradoxale et particulièrement injuste :** une région ou un département dit « riche en impôt économique » sont ainsi dédouanés de toute participation à la péréquation dès lors que l'augmentation de leur produit de CVAE est inférieure à la moyenne nationale !

Seraient exemptés de toute participation, les collectivités territoriales les plus « riches », telles que la région Ile-de-France, le département des Hauts-de-Seine etc.

**Le dispositif retenu en loi de finances pour 2011 conduit donc à tarir l'alimentation du fonds et à lui enlever en conséquence son efficacité.**

Selon notre simulation de CVAE la plus optimiste<sup>29</sup>, donc la plus favorable au fonds, son montant s'élèverait à seulement 8 M€ en 2015 et à **36 M€** en 2020. Le dispositif initial permettait de dégager un **montant de 124 M€ en 2015 et 346 M€ en 2020. Les modifications adoptées par les parlementaires de la majorité conduisent donc à réduire par 15 le montant disponible pour la péréquation en 2015.**

---

<sup>29</sup> Hypothèse haute de croissance de la CVAE du rapport Durieux : +4,3% par an, contre 3,9% en hypothèse basse.

## CVAE REGIONALE - ENVELOPPES de PEREQUATION DES DIFFERENTS SYSTEMES

Hypothèse haute Durieux : croissance de la CVAE de 4,3% en moyenne; croissances différenciées par région

	M€									
<b>Système LF 2011</b>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nb de régions contributrices			5	5	4	4	4	5	5	5
Fonds de péréquation NET			3	5	8	11	15	21	29	36

<b>Système PLF 2011</b>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nb de régions contributrices			13	13	10	10	10	11	10	9
Fonds de péréquation NET			34	79	124	168	213	259	303	346

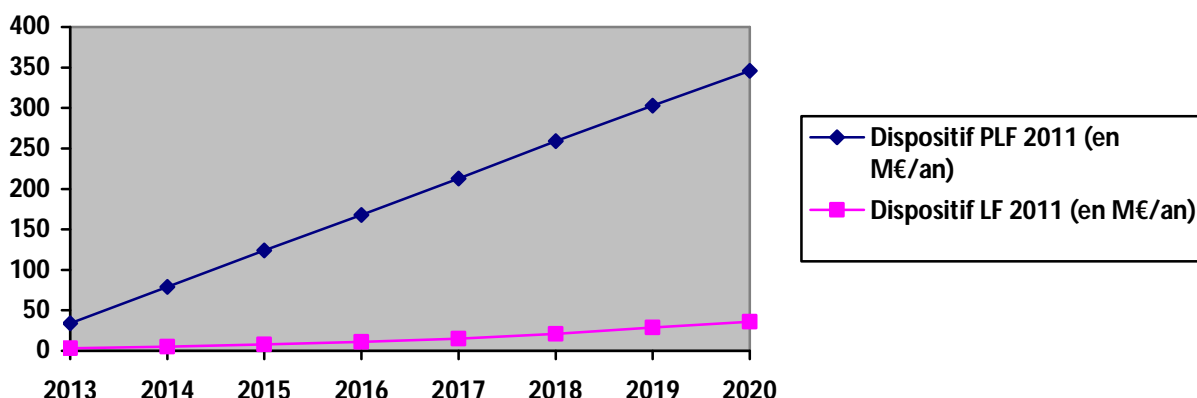
LF 2011 : loi de finances pour 2011

PLF 2011 : projet de loi de finances pour 2011

Ainsi, des régions riches pourraient ne pas y participer, faute d'enregistrer une croissance de leur produit fiscal supérieure à la moyenne nationale.

De même, ces régions sont avantagées par la nouvelle définition du potentiel fiscal, prévue par la loi de finances pour 2011, qui conduit, par exemple, à attribuer à la région Ile-de-France, un potentiel fiscal moins élevé que celui de la région Auvergne. (cf. partie sur la définition du potentiel fiscal)

**Le schéma ci-dessous illustre parfaitement les effets pervers des dispositions adoptées par la majorité parlementaires. Le mécanisme finalement adopté (courbe rouge) est nettement moins dynamique que les mesures initialement proposées et défendues par les sénateurs socialistes (courbe bleue).**



**Pour conclure, cet effet de double cliquet (suppression du fonds de péréquation sur stock et limitation du montant et du nombre de collectivités contributrices) a pour effet de faire échapper, totalement ou presque, les collectivités locales les plus « riches » à la solidarité financière et donc d'ôter toute efficacité à la péréquation.**

Le diagnostic porté sur le système de péréquation de la CVAE des régions est transposable aux départements.

Le dispositif voté en loi de finances 2011 est inefficace, les départements les plus favorisés par la réforme, notamment Paris et les Hauts de Seine<sup>30</sup>, contribuant peu ou pas au fonds.

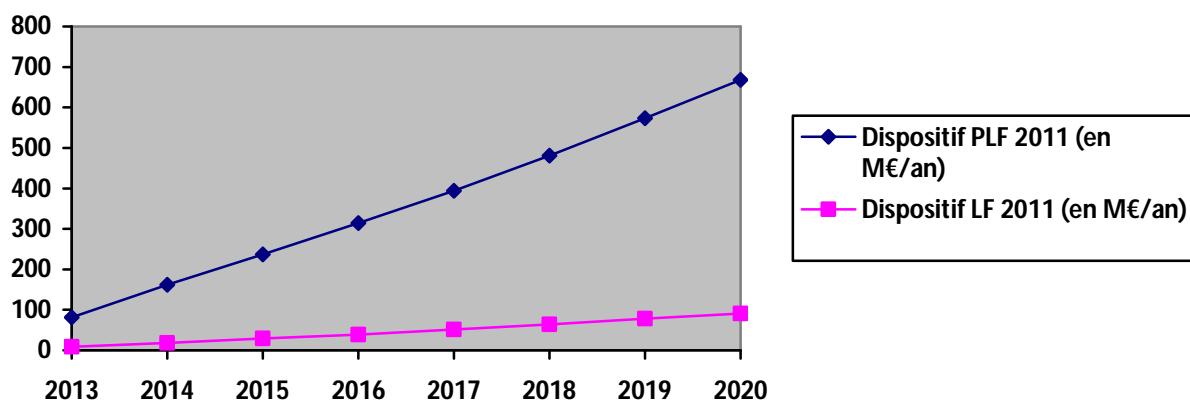
Selon nos simulations, le montant du fonds serait ainsi, dans un scénario médian de croissance de la CVAE (3,9% par an, soit la borne basse de l'hypothèse du rapport Durieux), de seulement **91 M€** en 2020. Or, le dispositif initial permettait de dégager un montant de 668 M€ en 2020. **Les modifications adoptées par les parlementaires de la majorité conduisent donc à réduire par 7 le montant disponible pour la péréquation en 2020.**

CVAE DEPARTEMENTALE - ENVELOPPES de PEREQUATION DES DIFFERENTS SYSTEMES										
<i>Hypothèse basse Durieux : croissance de la CVAE de 3,9% en moyenne; croissances différenciées par département</i>										
										M€
<b>Système LF 2011</b>										
Nb de départements contributeurs	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de péréquation			9	18	29	39	51	64	78	91
<b>Système PLF 2011</b>										
Nb de départements contributeurs	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de péréquation			81	162	237	314	394	481	573	668

LF 2011 : loi de finances pour 2011

PLF 2011 : projet de loi de finances pour 2011

Le schéma ci-dessous illustre également parfaitement les effets pervers des dispositions adoptées par la majorité parlementaires. Le mécanisme finalement adopté (courbe rouge) est nettement moins dynamique que les mesures initialement proposées et défendues par les sénateurs socialistes (courbe bleue).



<sup>30</sup> A horizon 2020, le supplément de recettes qu'apporte la réforme de la TP, par rapport aux ressources que ces deux départements auraient perçues sans la réforme, est estimé respectivement à + 65% et à + 30%.

Les modifications adoptées par la majorité parlementaire ont pour effet de faire échapper totalement ou presque, les départements les plus « riches » à la solidarité financière et donc d'ôter toute efficacité à la péréquation.

## **II. Pour les DMTO perçus par les départements : le plafonnement des prélèvements rend inopérant le principe de progressivité des contributions**

La loi de finances pour 2011 a modifié le fonds de péréquation des DMTO créé en 2010, dont l'alimentation s'effectuait sur le dynamisme du produit des DMTO (mécanisme dit « *sur flux* »).

L'abondement du nouveau dispositif est dorénavant assuré par une **double enveloppe** : une première enveloppe alimentée par un **prélèvement progressif sur le produit (le stock)** des DMTO et une seconde provenant d'un **prélèvement sur la croissance future des DMTO (le flux)**. (cf. annexe 6 pour la présentation complète du dispositif).

Cette double assise permet d'assurer au fonds de péréquation, une **stabilité et une prévisibilité**. Pour ces raisons, les auteurs ont soutenu cette transformation.

Mais, le coup porté par la majorité vient d'ailleurs : **la contribution de chaque département, au titre de chacun des deux prélèvements, a été plafonnée, à 5% du produit de DMTO de l'année précédente**.

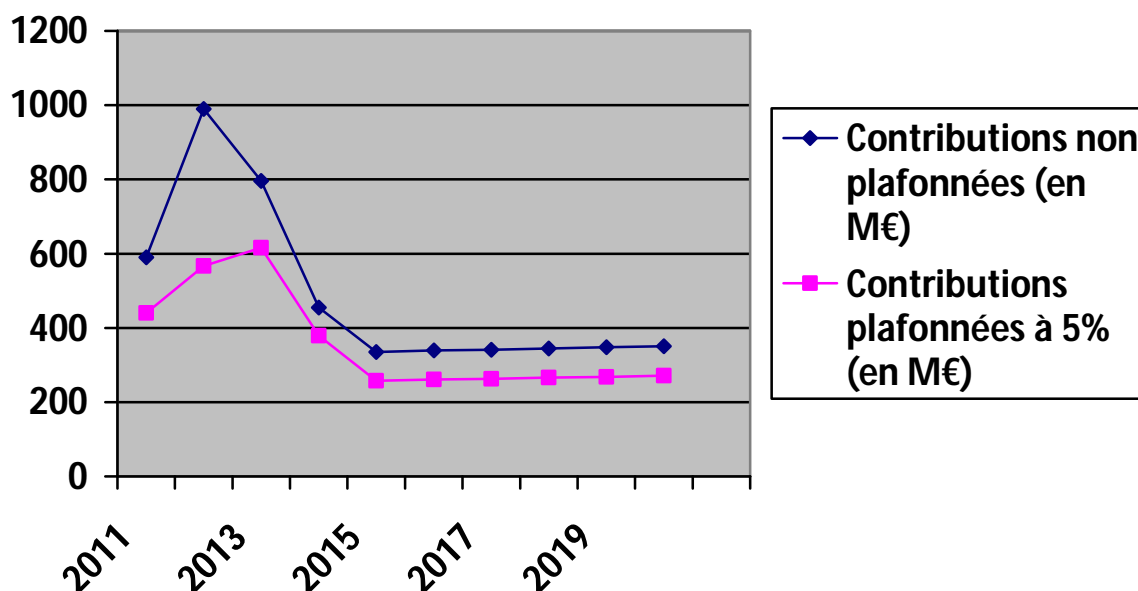
Selon nos simulations, ce **plafonnement, trop important, rend aujourd'hui inopérante la progressivité du prélèvement sur stock**, pourtant expressément souhaitée et votée par le législateur, et conduit ainsi à **diminuer les montants destinés à alimenter le fonds de péréquation**.

M€

<b>1- Ecrêtement 5% (LF 2011)</b>										
<b>Enveloppe de péréquation sur stock</b>										
Contributions avant plafonnement	256	300	329	332	335	338	341	345	348	351
- Ecrêtement de la contribution	-59	-70	-76	-76	-77	-78	-78	-79	-80	-80
<b>Contributions stock plafonnées 5% (1)</b>	<b>196</b>	<b>230</b>	<b>254</b>	<b>256</b>	<b>258</b>	<b>261</b>	<b>263</b>	<b>266</b>	<b>268</b>	<b>271</b>
<b>Enveloppe de péréquation sur flux</b>										
Contributions avant plafonnement	334	690	466	123	0	0	0	0	0	0
- Ecrêtement de la contribution	-91	-353	-104	0	0	0	0	0	0	0
<b>Contributions flux plafonnées 5% (2)</b>	<b>243</b>	<b>337</b>	<b>363</b>	<b>123</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Enveloppe de péréquation totale</b>										
<b>Contributions totales plafonnées 5% (1) + (2)</b>	<b>440</b>	<b>567</b>	<b>616</b>	<b>379</b>	<b>258</b>	<b>261</b>	<b>263</b>	<b>266</b>	<b>268</b>	<b>271</b>

Aussi, en 2011, le plafonnement contribuerait à faire perdre près de 59 M€ au titre de la contribution sur stock, et 91 M€ au titre de la contribution sur flux, soit une perte de 150 M€ de recettes pour le fonds de péréquation.

Le schéma ci-dessous montre parfaitement la contrainte exercée par le plafonnement sur le montant des contributions allouées au fonds de péréquation. Cette perte de recettes est particulièrement importante les premières années de fonctionnement du fonds, en raison du dynamisme retrouvé des DMTO. A plus long terme, la perte annuelle est estimée à environ 80 M€.



### ***III. Pour les communes et intercommunalités : un dispositif encore largement imprécis !***

La solidarité financière au niveau communal et intercommunal était la grande oubliée de la loi de finances pour 2010.

En conséquence, le **gouvernement et la majorité parlementaire ont du donné, dans la loi de finances pour 2011, des gages aux élus locaux en vue de son renforcement...tout en multipliant les incertitudes.**

La loi de finances a, ainsi, créé un **Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FNPRIC)** et arrêté les grandes lignes de son fonctionnement.

Elle a fixé, pour le fonds, un **objectif de ressources en 2015, à savoir 2% des recettes fiscales des communes et des EPCI à fiscalité propre, soit un montant d'environ 1 Mds€**. Toutefois, **l'augmentation des ressources sera progressive**. En 2012, 2013 et 2014, les recettes du fonds devraient représenter respectivement 0,5 % (250 M€), 1% (500 M€), et 1,5% (750 M€) des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

Enfin, un rapport doit être remis par le gouvernement avant le 1<sup>er</sup> septembre 2011 pour préciser les modalités de ce fonds. **De nouveaux aménagements devraient donc intervenir dans le projet de loi de finances pour 2012.**

L'incertitude continue donc à régner. **Les mesures en faveur de la péréquation communale et intercommunale, restent profondément imprécises et demandent à être affinées sur de nombreux points : potentiel financier, périmètre et critères des prélèvements et reversement etc.** Tel est d'ailleurs l'objet de nombreux groupes de travail constitués au sein du Comité des finances locales, des associations d'élus locaux, mais aussi de la commission des finances du Sénat.

#### ***IV. Le potentiel fiscal : une définition, vivement contestée et contestable, proposée par le gouvernement et adoptée par la majorité parlementaire.***

La définition du potentiel fiscal, suite à la suppression de la taxe professionnelle, est l'une des **principales difficultés résultant de la nouvelle donne fiscale**. Elle suscite de vives inquiétudes chez l'ensemble des élus locaux.

Du fait de l'utilisation très fréquente des critères du potentiel fiscal et financier dans les mécanismes actuels ou à venir de péréquation, **il est indispensable de porter une attention particulière à leur définition. Ils doivent permettre de parvenir à une photographie fidèle de l'état financier des collectivités territoriales et des inégalités existantes.**

Or, **la suppression de la taxe professionnelle et la nouvelle donne de la fiscalité locale ont complètement bouleversé les équilibres respectifs et appellent donc à une nouvelle définition de ces critères**. Cette question se pose pour tous les échelons de collectivités territoriales : communes et leurs groupements, départements, régions.

Jusqu'alors le potentiel fiscal<sup>31</sup> était calculé en multipliant les bases des quatre impôts directs locaux de l'année N-1 par le taux moyen national d'imposition pour chacune de ces taxes (*TP, TH, TFPB, TFNB*). Ce résultat est majoré du montant de la dotation de compensation perçue par la collectivité au titre de la suppression de la part salaire de la TP en 1999.

**La prise en compte des taux moyen nationaux d'imposition a le mérite de neutraliser la politique fiscale des collectivités territoriales** (notamment pour les plus pauvres d'entre elles qui doivent généralement compenser la faiblesse de leurs bases fiscales par un taux d'imposition plus élevé).

**Mais la suppression de la taxe professionnelle a entraîné la disparition des bases fiscales de TP** rendant impossible le calcul de ce potentiel fiscal.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, **les collectivités territoriales perçoivent les ressources fiscales ou financières nouvellement créées ou transférées en compensation de la suppression de la taxe professionnelle. Il est donc nécessaire de redéfinir la notion de potentiel fiscal.**

**Aussi, la loi de finances pour 2011 a prévu une nouvelle définition**, proposée par le gouvernement et adoptée par la majorité parlementaire, du potentiel fiscal à compter de 2012..

---

<sup>31</sup> Pour calculer le potentiel financier, il suffit d'ajouter au potentiel fiscal, la part forfaitaire de la DGF (hors dotations de péréquation) perçue par la collectivité locale.

Elle prend en compte les **bases des nouvelles ressources fiscales et budgétaires perçues par les collectivités locales**<sup>32</sup>.

Au titre des ressources budgétaires, **les montants perçus au titre de la dotation de compensation de la réforme de la TP (DCRTP) et du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), sont donc intégrés à ce calcul.**

Or, ces compensations correspondent à **un produit fiscal « perçu effectivement » par la collectivité et non à un produit fiscal « potentiel »**. En tenant compte du taux d'impôt voté par la collectivité, **ces compensations sont le reflet de la politique fiscale de la collectivité et de l'« effort fiscal » demandé aux contribuables. Les territoires les plus pauvres, avec les taux d'imposition les plus élevés, sont donc très désavantagés.**

Il s'en déduit alors une **image faussée de la réalité de la richesse des territoires.**

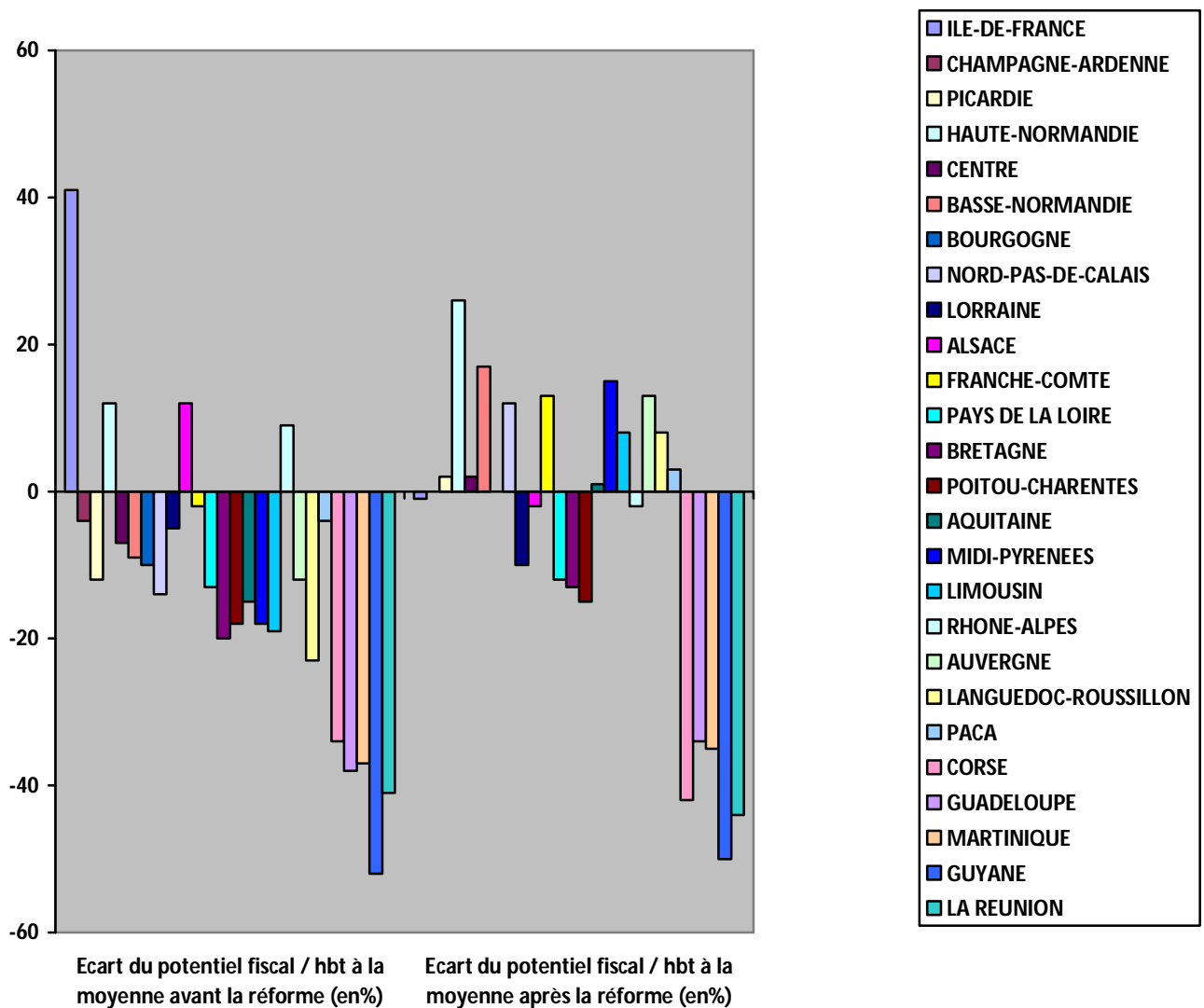
**Ce constat se vérifie pour l'ensemble des collectivités territoriales, dont les communes et intercommunalités.** Il est particulièrement prégnant pour les régions, comme le démontre, à titre d'exemple le schéma ci-dessous.

Il illustre, à partir de simulations, l'impact de la nouvelle définition du potentiel fiscal régional par habitant (PF/h) sur les écarts à la moyenne. Il montre notamment que **la région Ile de France passe d'un potentiel fiscal actuel supérieur de 41% à la moyenne (PFM/h) à un potentiel 2012 <sup>33</sup> légèrement inférieur à la moyenne.** En revanche, 11 régions passeraient d'un potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne à un potentiel fiscal supérieur à la moyenne.

---

<sup>32</sup> La dotation de compensation de la suppression de la part salaire, supprimée en 1999, demeure intégrée au potentiel fiscal. Le calcul du potentiel financier demeure inchangé. Il consiste toujours à ajouter au potentiel fiscal, le montant de la part forfaitaire de la DGF perçue par la collectivité.

<sup>33</sup> Le calcul du potentiel 2012 résulte de la nouvelle définition ressortant de la loi de finances pour 2011.



Au regard de ces conséquences, **les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés ont demandé la suppression de cette nouvelle définition du potentiel fiscal et vivement dénoncé l'adoption de cette mesure par les parlementaires de la majorité.**



## Partie 3

### Une nouvelle voie pour une réduction ambitieuse des inégalités territoriales :

#### « Un plan d'urgence pour la péréquation »

**F**ace aux disparités territoriales croissantes, aggravées par la politique du gouvernement et l'inefficacité des dispositifs de péréquation en vigueur, **les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés proposent une nouvelle voie pour une réduction ambitieuse des inégalité de richesses et de charges.**

**Cette nouvelle approche vise à satisfaire à trois exigences :**

**Etablir une gouvernance de la politique de péréquation par la fixation d'un objectif de réduction des inégalités, adopté et évalué périodiquement par le Parlement**

Page 42

**Redonner à l'Etat un rôle moteur dans la mise en œuvre d'une péréquation lisible et efficace**

Page 44

**Promouvoir une véritable solidarité financière entre collectivités territoriales**

Page 49

*Les mesures ci-dessous préconisées pour satisfaire à ces trois exigences, permettront de donner à chacune des collectivités territoriales, les moyens de se développer et d'œuvrer à favoriser l'accès à un service public de proximité et de qualité.*

# 1.

## **Etablir une gouvernance de la politique de péréquation par la fixation d'un objectif de réduction des inégalités adopté et évalué périodiquement par le Parlement**

Depuis de nombreuses années, les sénateurs du groupe socialiste, apparentés et rattachés, réclament la mise en œuvre d'un dispositif de péréquation digne de ce nom.

Ainsi en 2007, avec la proposition de loi<sup>34</sup> présentée à l'initiative de François Marc, sénateur du Finistère et Vice-président de la commission des finances, ils ont **proposé de fixer un objectif de réduction des inégalités territoriales**, ainsi défini :

*« Les mécanismes de péréquation mis en place doivent en tout état de cause conduire à ce qu'aucune commune n'ait, dans le délai fixé par la loi, un potentiel financier par habitant inférieur à 80 % du potentiel financier moyen de sa strate démographique. Pour les départements, ce taux serait de 90 % et pour les régions de 95 % . »*

Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, 15 710 communes disposaient, en 2007, d'un potentiel financier par habitant inférieur à 80% de la moyenne et 20 départements disposaient d'un potentiel financier inférieur à 90% de la moyenne.

**Tableau n° 25 : Seuil minimal de ressources fiscales – application aux collectivités territoriales métropolitaines en France**

Seuil minimal exprimé en part du potentiel financier par habitant <sup>317</sup>	Nombre de communes en deçà du seuil en 2007	Nombre de départements en deçà du seuil en 2007
95 % du potentiel financier moyen par habitant	23 583	40
90 % du potentiel financier moyen par habitant	21 459	20
80 % du potentiel financier moyen par habitant	15 710	0
70 % du potentiel financier moyen par habitant	8 319	0
60 % du potentiel financier moyen par habitant	2 501	0

*Source : Données Direction générale des collectivités locales, retraitements CPO*

**Cet objectif de réduction des inégalités pourrait être fixé par le Parlement, suite à un débat démocratique, puis évalué périodiquement**, à l'occasion de la discussion des projets de loi de programmation des finances publiques ou de lois de finances initiales.

**Cette mesure permettrait à la politique de péréquation d'acquérir davantage de visibilité dans le débat public, notamment parlementaire, et de lisibilité pour chaque élu local. Elle ouvrirait ainsi**

<sup>34</sup> Proposition de loi d'orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et la justice fiscale n°17 2007/2008

**la voie à une véritable gouvernance de la politique de péréquation dans notre pays et inciterait les autorités gouvernementales à inscrire leur action dans la durée.**

Tout en confirmant le constat d'un système de finances locales particulièrement inégalitaires, le **Conseil des prélèvements obligatoires, dans son rapport remis en mai 2010 sur la fiscalité locale, a encouragé à avancer dans cette voie :**

*« Pour renforcer les incitations à la péréquation, le Parlement pourrait approuver chaque année un objectif de réduction des inégalités entre collectivités sur la base d'un indicateur simple et peu contestable. »*

Le rapport « Durieux-Subremon » engage également à aller dans cette direction :

*« Au préalable, il semble utile de fixer, pour une période donnée, une cible de réduction des inégalités communales et d'en déduire le dispositif de péréquation le plus adapté et son paramétrage. »*

Nul ne peut bien sûr ignorer la difficulté qu'il peut y avoir à atteindre un tel objectif, particulièrement pour les communes, en raison de leur nombre important et de leurs très grands écarts de richesse.

On sait par ailleurs que **les écarts de ressources ne constituent pas les seules inégalités auxquelles les collectivités locales doivent faire face.** Les inégalités de charges peuvent en effet se révéler très significatives. Néanmoins, circonscrire précisément l'ensemble des charges pesant sur les collectivités territoriales est délicat et ne facilite pas, par conséquent, leur intégration dans l'objectif de réduction des inégalités.

Mais cela ne signifie en rien qu'il n'est pas nécessaire de prévoir des dispositifs de péréquation destinés explicitement à permettre aux collectivités d'assumer convenablement ces charges. C'est d'ailleurs l'un des points du dispositif proposé par les auteurs.

De même, **ils sont conscients du rôle de l'intercommunalité dans la réduction des inégalités territoriales** à travers la mutualisation des compétences, l'harmonisation fiscale ou encore le versement d'une dotation de solidarité communautaire. Néanmoins, la carte de l'intercommunalité n'étant pas encore achevée, **la détermination d'un objectif de réduction des écarts de richesses à l'échelle communale reste une nécessité.**

Le Fonds national de péréquation des recettes intercommunales et communales (FNPRIC), nouvellement créé, permettrait d'expérimenter les effets d'une redistribution de la péréquation à l'échelle intercommunale, puisque, rappelons-le, les reversements s'effectueront au profit des groupements, à charge pour eux d'en reverser une partie à leurs communes membres.

Enfin, cet objectif pourrait être atteint au moyen **d'outils péréquateurs renforcés**, susceptibles d'évaluation et d'aménagements.

Pour toutes ces raisons, on ne peut se satisfaire de la **proposition du gouvernement, adoptée par la majorité parlementaire, de fixer seulement un objectif quantitatif à la péréquation (à savoir 2% des recettes intercommunales et communales pour le FNPRIC)** et non un objectif de réelle réduction des inégalités, par un resserrement des niveaux de ressources des collectivités en direction d'un niveau moyen acceptable. En réalité, le Gouvernement a circonscrit son ambition à promouvoir « la péréquation du pauvre ».

## 2.

### **Redonner à l'Etat un rôle moteur dans la mise en œuvre d'une péréquation lisible et efficace**

Du désengagement progressif à l'abandon des velléités péréquatrices, **l'Etat, appauvri par des années de cadeaux fiscaux, n'assume plus aujourd'hui le rôle qui est le sien de garant du pacte républicain et de l'unité de notre pays.**

**La décentralisation initiée et défendue par les socialistes, n'a de sens que si elle est juste.** Elle y parviendra, si et seulement si, chaque collectivité dispose des moyens financiers nécessaires à la réalisation de leurs missions.

Il n'est pas acceptable que l'Etat se décharge de cette responsabilité sur les collectivités territoriales. **La péréquation doit faire l'objet d'un effort partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales.** Il importe donc que l'Etat assume à nouveau, un rôle moteur dans la réduction des inégalités, notamment territoriales.

**Face à ce constat, la réflexion menée par les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés, est portée par un double impératif : celui de la lisibilité et celui de l'efficacité.**

**La Lisibilité**, parce qu'il est indispensable d'attribuer aux dispositifs de péréquation, un effet de levier susceptible d'être expliqué et compris par les acteurs locaux et d'être évalué par le législateur.

**L'efficacité** passe inévitablement par un renforcement des moyens financiers destinés à la péréquation. C'est là, une exigence première de la réduction des inégalités territoriales.

Les présentes propositions mettent prioritairement en avant les dotations aux communes car ce sont elles qui souffrent des inégalités les plus criantes.

#### ***1. Une péréquation verticale plus lisible***

3 dotations de péréquation figurent au budget de l'Etat et sont versées aux communes : **la dotation nationale de péréquation (DNP), la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR).**

**Une meilleure lisibilité passe par l'affectation d'une mission précise à chacune d'entre elles.**

- **A la DNP, la réduction des inégalités de richesse.**
- **A la DSU et à la DSR, la réduction des inégalités de charges<sup>35</sup>.**

---

<sup>35</sup> Cette dualité DSU/DSR se justifie par la différence de nature des charges qui peuvent peser sur les territoires urbains et ruraux.

On peut bien sûr concevoir que chaque commune puisse bénéficier, de manière cumulative de la DNP et de la DSR ou DSU, en fonction d'une part de sa richesse fiscale et des charges auxquelles elle doit faire face.

### ... La réduction des inégalités de richesses grâce à la Dotation nationale de péréquation

La DNP, d'un montant de 756 M€ en 2011 est, née de l'intégration en 2004, du Fonds nationale de péréquation dans la DGF.

Actuellement, **son objet principal est déjà d'assurer la péréquation de la richesse fiscale entre les communes.**

Elle y concourt au moyen de deux parts : une part « principale » visant à corriger les insuffisances de potentiel financier et une part « majoration », destinée plus particulièrement à la réduction des écarts de potentiel financier calculés par référence à la seule taxe professionnelle.

Aussi, il est normal que les critères pris en compte pour l'éligibilité au bénéfice de cette dotation soient **essentiellement concentrés sur le potentiel financier de la commune**<sup>36</sup>.

A supposer que la DNP parvienne à atteindre son objectif de réduction, voire de suppression, des inégalités de ressources, il perdurerait quand même des inégalités de charges entre les communes, qu'il convient de corriger. Le « *pouvoir d'achat de service public* » est loin d'être égal pour les collectivités territoriales. C'est pourquoi, il est **indispensable de disposer d'outils de péréquations majoritairement destinés à la réduction des inégalités de charges.**

### ...La réduction des inégalités de charges grâce aux dotations de solidarité urbaine et rurale

Les dotations de solidarité urbaine et de solidarité rurale ont déjà principalement, pour mission de corriger les inégalités de charges entre collectivités.

Ainsi, la **DSU (1,31 Mds€ en 2011) prend en compte, au travers de l'indice synthétique permettant de calculer l'éligibilité et le montant versé aux bénéficiaires, des critères de ressource et de charges.**

Aussi, le logement social est pris en compte à hauteur de 15%, les bénéficiaires d'aides aux logements à hauteur de 30%, et le revenu à hauteur de 10%.

De son côté, la **DSR (852 M€ en 2011), créée en 1993, comporte depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, trois fractions** : la première dite « **bourgs-centres** », destinée à compenser les charges nées du rôle structurant joué par certaines communes plus développées au sein du monde rural, la deuxième dite de « **péréquation** » et enfin la troisième dite « **cible** », qui ne bénéficie qu'à 10 000 communes de moins de 10 000 habitants.

Les critères retenus pour le calcul de la DSR au titre de la part « bourgs-centres » sont les suivants : **population, effort fiscal, zone de revitalisation rurale au titre des charges et le potentiel financier au titre des ressources des collectivités.**

---

<sup>36</sup> Le critère de l'effort fiscal est également pris en compte pour l'éligibilité mais non pour le calcul du montant attribué à la commune bénéficiaire.

Les critères retenus pour la répartition des deux autres parts part sont les suivants : **population, potentiel financier et effort fiscal (30% du montant de la dotation), longueur de voirie classée dans le domaine public communal (30% de son montant), nombre d'enfants de 3 à 16 ans dans la commune (30% de son montant) et potentiel financier par hectare (10% de son montant).**

L'ensemble des critères pris en compte pour l'organisation de la DSU et de la DSR doit être renforcé pour refléter au mieux la réalité des charges pesant sur les communes concernées

## ***II. Une péréquation verticale plus efficace...sans creuser le déficit public***

**Cette volonté de clarification des dotations et de leurs missions ne pourra s'avérer efficace qu'à condition que leur montant soit renforcé et dynamique dans le temps.** Autrement dit, la péréquation ne peut pas, comme ce fut le cas ces dernières années et particulièrement en 2011, être alimentée uniquement par les collectivités territoriales via la diminution ou le gel des autres dotations de fonctionnement, d'investissement ou de compensations.

**La responsabilité de renforcer la péréquation, revient principalement à l'Etat. La ressource supplémentaire doit donc provenir du budget de l'Etat et non d'une ponction sur les dotations ou les ressources fiscales des collectivités.**

**Néanmoins, les auteurs sont pleinement conscients de la nécessité qu'il y a de parvenir à retrouver le chemin de l'équilibre des finances publiques. C'est pourquoi, ils ont le souci que ce nouvel effort financier, n'aggrave pas le déficit public, déjà trop important de l'Etat. De nouvelles recettes fiscales doivent donc être trouvées.**

Comment se procurer les recettes nécessaires à l'amélioration de la péréquation verticale ?

A nos yeux la réponse est à rechercher dans la **remise en cause des nombreuses niches fiscales**, dont l'augmentation ces dernières années, est venue grever de manière toujours plus importante le budget de l'Etat.

En 2003, il était recensé 418 dépenses fiscales pour les seuls impôts d'Etat. Il évaluait le coût global des mesures recensées à 50 Mds€. En 2010, 468 dépenses fiscales ont été identifiées pour un coût budgétaire de près de 75 Mds€. 293 d'entre elles bénéficiaient aux entreprises pour un montant de 35,3 Mds€. Le coût des dépenses fiscales pour les entreprises a augmenté entre 2005 et 2010 de 33%.

Il faut ajouter également le coût croissant des niches sociales offertes aux entreprises, estimées à plus de 31 Mds€ en 2010.

Ces chiffres pourraient être bien plus élevés en raison de l'absence de définition claire d'une dépense fiscale et d'une méthodologie satisfaisante pour les évaluer. Aussi, ce flou juridique permet au gouvernement de déclasser du champ de la dépense fiscale, de nombreux cadeaux fiscaux. Les mesures déclassées ont un coût plus de deux fois supérieur à celui des dépenses fiscales, admises comme telles par le gouvernement.

**Les auteurs demandent donc que l'ensemble des dépenses fiscales soient évaluées au regard de trois critères : leur justice sociale et leur efficacité économique et environnementale.**

**Celles n'ayant pas fait preuve de leur efficacité devront être réduites ou supprimées. De même, l'avantage procuré par les dépenses fiscales doit être plafonné à 15 000€. Ces nouvelles recettes**

**permettront ainsi d'abonder le budget de l'Etat. Une partie serait alors attribuée à la part péréquation de la DGF.**

La réponse peut également être trouvée, **dans la remise en cause partielle des énormes avantages consentis aux entreprises avec la suppression de la taxe professionnelle.**

Ce sont en effet entre 7 et 8 Mds€ de recettes de l'Etat qui ont été perdues. C'est là le double du coût annoncé initialement par le gouvernement (3,9 Mds€) ! Par conséquent, il ne paraît pas anormal de restreindre l'ampleur de cet avantage fiscal qui n'a fait l'objet d'aucune contrepartie en termes de localisation comme d'emplois ou de formations.

**Il est donc proposé de majorer de 10% le taux unique de la CVAE (soit +0,15 point de taux d'impôt).**

Actuellement fixé pour toutes les entreprises à 1,5%, **le taux national de la CVAE passerait ainsi à 1,65%.** Pour un produit de CVAE estimé à environ 15 Mds€ (*au taux actuel de 1,5%*), une augmentation de 10% permettrait de **dégager un supplément de recette de 1,5Mds€.**

**Le dégrèvement d'impôt dont peuvent bénéficier les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 M€, ainsi que le plafonnement de la contribution économique territorial à 3% de la valeur ajoutée, devront être modifiés pour qu'en fine la charge fiscale repose in fine sur les entreprises et non sur le budget de l'Etat.** La charge sur les entreprises pourra être répartie de manière à prendre en compte certaines de leurs particularités (*en fonction de leur taille ou de leur chiffre d'affaires par exemple*).

### **III. Des moyens d'actions améliorés pour les communes modestes**

Le produit tiré de la réduction des niches fiscales ou de la hausse du taux de CVAE (1,5 Mds€) pourrait être réparti comme suit :

- **A hauteur de deux tiers (1 Md€ environ) à la DNP pour parvenir rapidement à une réduction efficace des inégalités territoriales entre commune.** Ce montant correspond peu ou prou au montant nécessaire pour parvenir à atteindre l'objectif énoncé précédemment, à savoir, **une réduction des inégalités de ressources à la fourchette 80% à 120% de la moyenne.**

Pour mémoire en 2007, le rapport du sénateur Michel Mercier, au nom de la commission des finances, sur la proposition de loi présentée par le groupe socialiste<sup>37</sup>, avait chiffré le coût pour atteindre l'objectif global à 920 M€<sup>38</sup>, dont **780 M€ pour les seules communes.** Aujourd'hui, on peut estimer que le montant nécessaire serait légèrement supérieur. Par conséquent, une enveloppe avoisinant 1 Mds€ pourrait permettre de satisfaire à cet engagement.

- **A hauteur d'un tiers (soit environ 500 M€), pourrait être réparti entre la DSU et la DSR.**

Le supplément de recettes (1,5 Mds€) sera capitalisé et suivrait le rythme d'évolution naturelle des bases de CVAE constaté au niveau national, ce qui revient à une indexation sur le PIB en valeur.

<sup>37</sup> Proposition de loi d'orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et la justice fiscale (n°17 2007/2008). Rapport de Michel Mercier au nom de la commission des finances n°59.

<sup>38</sup> 780 M€ pour les communes, 125 M€ pour les départements, 14 M€ pour les régions.

**De manière pluriannuelle et prévisible, à l'horizon de dix ans, les recettes destinées à la péréquation pourront évoluer, dans le cadre d'une réforme globale de la fiscalité locale et nationale.**

Ce supplément de recettes permettra de **continuer à abonder la péréquation au profit des communes mais également des départements et des régions, afin de parvenir à un montant des dotations de péréquation égal à 25% de la Dotation globale de fonctionnement, comme le projet socialiste le propose.**



### 3.

## Consolider la solidarité financière entre collectivités territoriales

### ***I. Une question préalable et indispensable : comment définir la richesse d'une collectivité ?***

**Le calcul de la richesse d'une collectivité est indispensable à l'élaboration de tout mécanisme de péréquation. Sa définition doit permettre de refléter au mieux les inégalités existantes.**

Actuellement, ce rôle est dévolu au potentiel fiscal et financier.

**Or, la nouvelle donne fiscale née de la suppression de la taxe professionnelle pose d'importantes difficultés dans la définition du potentiel fiscal et financier. Le gouvernement et la majorité ont proposé dans la loi de finances pour 2011, une nouvelle définition de ces critères, vivement contestée par les élus locaux.**

La principale critique faite à ces définitions est la **prise en compte toujours plus importante des compensations fiscales** allouées aux collectivités territoriales et par conséquent, d'un produit fiscal « effectif » et non plus seulement « potentiel ».

Cette situation a pour conséquences de **bouleverser totalement la photographie actuelle des inégalités territoriales.**

*La nouvelle définition du potentiel fiscal et financier doit refléter avec sincérité les écarts de richesse existants*

Face à cette difficulté, les sénateurs socialistes ont demandé, sans succès, la suppression des nouvelles définitions proposées par le gouvernement et adoptées par la majorité dans la loi de finances pour 2011.

**Les sénateurs estiment, en effet, indispensable de parvenir à une définition du potentiel fiscal et financier, capable de refléter avec sincérité les écarts de richesses existants.**

Il doit également être nécessaire de **parvenir à neutraliser, au mieux à travers le calcul de ce potentiel, la politique fiscale menée par la collectivité territoriale**, certaines d'entre elles devant imposer un effort fiscal particulièrement élevé à leur population pour compenser un déficit de bases fiscales.

Cette difficulté concerne aujourd'hui l'ensemble des collectivités territoriales.

Les nouvelles recettes fiscales, pour chaque niveau de collectivité (CVAE, IFER, CFE, TSCA selon les collectivités) devront bien entendu être prises en compte dans ce potentiel fiscal.

Pour les communes, la solution pourrait passer par la **définition d'un potentiel fiscal élargi à d'autres recettes fiscales**. Les redevances et taxes affectées perçues par la collectivité seraient bien entendu exclues de ce périmètre.

En tout état de cause, au regard de l'importance de la définition du potentiel fiscal ou financier pour le fonctionnement des mécanismes de péréquation, **celle-ci ne pourra être arrêtée qu'après un travail sérieux de simulation, garantissant un reflet juste des inégalités actuelles et un vote éclairé des parlementaires**.

## ***II. Renforcer la péréquation horizontale en faveur des communes et intercommunalités***

Les différences de richesse entre communes sont criantes...Chacun le sait.

**Cette situation inacceptable appelle à nos yeux une correction majeure fondée sur l'idée d'une réduction ambitieuse des écarts de richesse autour de la moyenne (fourchette 80-120%).**

A l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle, la droite avait l'opportunité de répondre à cette exigence de justice de façon engageante. Mais en réalité, si elle a bien conçu de s'appuyer sur un « Fonds national de péréquation des recettes intercommunales et communales » (FNPRIC), **elle n'a en revanche retenu pour sa mise en œuvre qu'un objectif très limité de réduction des inégalités de ressources**. Ainsi, son montant est supposé atteindre en 2015 seulement 2% des ressources fiscales du bloc communal (communes et groupements). Il s'agit bien sûr, on l'a compris, d'un dispositif de péréquation horizontale, déchargeant par conséquent l'Etat de toute responsabilité.

A partir de ressources fiscales totales représentant aujourd'hui environ 45 milliards d'euros, on peut estimer que le produit du fonds pourrait d'ici 2015 atteindre, selon une hypothèse haute<sup>39</sup>, 1,2 milliard (on peut prendre 1 milliard comme hypothèse basse).

Seul le principe de la création du FNPRIC est pour l'heure acté. **De nombreux points restent encore à préciser.**

Au premier plan de ces interrogations, réside celle relative à la **définition du périmètre et des critères de richesse et de charge à prendre en compte pour organiser le fonctionnement du fonds** (prélèvement et reversement).

### *Un prélèvement et un reversement à l'échelle des intercommunalités et des communes isolées.*

Conscient du rôle croissant de l'intercommunalité dans la mise en œuvre de la solidarité territoriale, le développement d'un outil de péréquation à leur profit paraît opportun. Cette voie est cohérente avec l'achèvement de la carte intercommunale prévue par la loi du 16 décembre 2010.

**Toutefois, les communes isolées doivent pouvoir continuer de bénéficier du nouveau mécanisme de péréquation.** Tout d'abord, l'achèvement de la carte intercommunale n'est prévu qu'à

---

<sup>39</sup> Cette estimation dépend bien entendu du rythme de croissance des assiettes et du contenu du panier de ressources pris en compte.

l'horizon de juin 2013. Or, la réduction urgente des inégalités ne doit admettre aucun report dans sa réalisation. **De même, l'achèvement de la carte intercommunale ne saurait être réalisé à marche forcée, et doit, pour sa bonne application, recueillir l'assentiment des communes concernées.**

Enfin, les schémas départements de coopération intercommunale des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ne sont pas dans l'obligation de prévoir la couverture intégrale du territoire par des intercommunalités. Par conséquent, il subsistera à terme des communes isolées, qu'on ne peut pas exclure du bénéfice de la péréquation.

Les prélèvements et reversements au titre du nouveau fonds national devront donc être réalisés au niveau intercommunal et des communes isolées.

### La nécessaire prise en compte de critère de ressources (potentiel financier) et de charges (revenu par habitant)

**La définition des critères nécessaires à l'organisation des prélèvements et reversements du fonds national est un élément indispensable à la réussite de ce nouveau dispositif.**

**Les sénateurs estiment que le futur prélèvement devra être basé sur le critère de richesse de la collectivité, autrement dit le potentiel financier, sous réserve d'une nouvelle définition permettant de respecter les équilibres actuels.**

Le prélèvement devra être progressif en fonction de l'écart à la moyenne, de la richesse de la collectivité concernée. Il ne pourra en tout état de cause, consister à faire passer le potentiel financier d'une commune ou d'un groupement en dessous de la moyenne.

Quant au **versement du fonds aux collectivités**, les auteurs estiment indispensable que puisse être retenu, à côté du critère de ressources, **un critère de charge**. Un indice synthétique de ressources et de charges sera donc mis en place.

Les critères de charges existants sont déjà nombreux à être pris en considération à travers la DSU ou la DSR. Pour plus de lisibilité et d'efficacité, **il n'est pas opportun de multiplier ces critères ou de les rendre redondants.**

**C'est pourquoi, les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés, préconisent la prise en compte du revenu par habitant.** Cette proposition est dans la continuité des positions qu'ils portent depuis longtemps déjà. **Le revenu de la population constitue un bon indicateur de la capacité contributive des habitants.** Du revenu des habitants, dépend bien souvent le niveau d'effort demandé à la collectivité territoriale, en mise à disposition de service public, nécessaire pour compenser cette insuffisance de ressources.

Pourrait également être ajoutés au critère de revenu, le critère d'**effort fiscal** afin de **concentrer les reversements sur les intercommunalités et in fine les communes, dont la population est soumise à une pression fiscale forte.**

## Une redistribution finale vers les communes

**La première étape de redistribution au profit de l'intercommunalité doit laisser la place à une seconde, en direction des communes membres du groupement.**

Aussi, l'enveloppe attribuée par le fonds national à chaque groupement, doit être répartie entre l'intercommunalité et les communes membres d'une part, puis entre ces communes membres d'autre part.

**Les modalités de répartition interne à chaque groupement devront être déterminées librement par un accord entre les élus locaux concernés.** Toutefois en cas d'absence d'accord, la loi devra arrêter les critères à retenir. Dans ce dernier cas, le **revenu par habitant doit alors être privilégié.**

## Faut-il prendre en compte la taille des communes et de leurs groupements ?

**Une autre question, dans la mise en œuvre de ce dispositif, semble susciter l'inquiétude de nombreux élus locaux, notamment ruraux : celle de la prise en compte des strates de communes pour l'organisation des prélèvements et reversements du fonds de péréquation.**

Actuellement, le code général des collectivités territoriales définit **15 strates**. Selon les données fournies par le rapport de l'Observatoire des finances locales pour 2010, les **différences de potentiel fiscal et financier sont élevées entre les premières et les dernières strates de communes**

*Extraits du rapport de l'Observatoire des finances locales pour 2010*

<b>Strates</b>	<b>Potentiel fiscal / habitant en 2010</b>	<b>Potentiel financier/ habitant en 2010</b>
De 0 à 499 hbts	399,1	538
De 3500 à 4999 hbts	700,7	842,9
De 20 000 à 34 999 hbts	813,3	1017,4
Plus de 200 000 hbts	1 155,6	1 323

**Tableau 5 : Potentiel fiscal et potentiel financier moyens des communes en 2009 et 2010 par strate démographique**

Strate	groupes démographiques	Potentiel fiscal par habitant			Potentiel financier par habitant		
		PF/hab 09	PF/hab 10	Variation (en %)	PFI/hab 09	PFI/hab 10	Variation (en %)
1	0 à 499 habitants	374,7	399,1	6,51	512,1	538,0	5,08
2	500 à 999 habitants	448,0	474,6	5,96	573,5	601,3	4,85
3	1 000 à 1 999 habitants	505,0	534,2	5,77	632,7	662,3	4,69
4	2 000 à 3 499 habitants	605,0	635,3	5,01	740,6	770,4	4,03
5	3500 à 4 999 habitants	667,7	700,7	4,94	811,1	842,9	3,91
6	5 000 à 7 499 habitants	748,6	784,6	4,82	901,4	937,2	3,98
7	7 500 à 9 999 habitants	791,0	828,6	4,75	952,8	988,1	3,71
8	10 000 à 14 999 habitants	746,7	784,3	5,03	923,7	957,9	3,70
9	15 000 à 19 999 habitants	804,2	846,1	5,21	991,7	1032,5	4,12
10	20 000 à 34 999 habitants	765,9	813,3	6,18	968,4	1017,4	5,08
11	35 000 à 49 999 habitants	876,8	920,8	5,02	1082,0	1128,4	4,29
12	50 000 à 74 999 habitants	868,6	914,6	5,30	1073,2	1120,6	4,42
13	75 000 à 99 999 habitants	992,0	1017,6	2,59	1204,8	1234,8	2,49
14	100 000 à 199 999 habitants	804,2	862,7	7,28	1031,9	1091,3	5,76
15	200 000 et plus	1104,2	1155,6	4,66	1311,3	1323,0	0,90

Source : DGCL, bureau des concours financiers de l'Etat

Au regard de ces disparités, **si le FNPRIC ne prend pas en compte les strates, les grandes villes ou intercommunalités vont principalement contribuer à la péréquation**, puisque leur potentiel fiscal et financier est de toutes évidences supérieur à la moyenne nationale. Ainsi, mêmes les grands villes défavorisées risqueraient d'être considérées comme « riches » et de devoir ainsi contribuer à la péréquation.

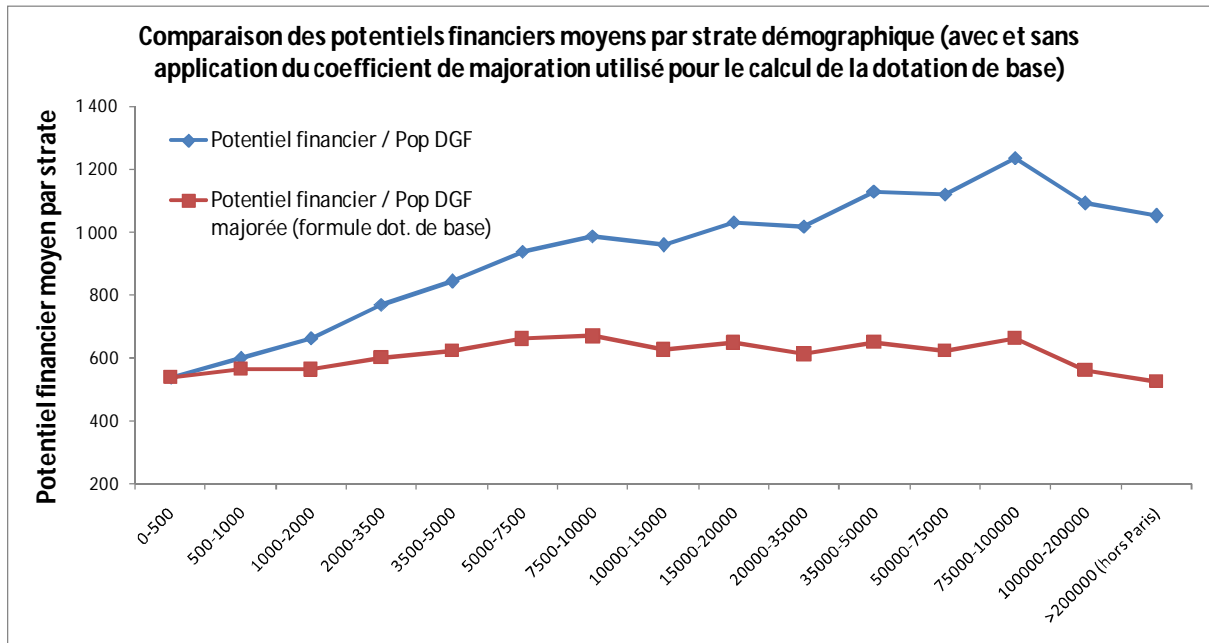
A l'inverse, la prise en compte des strates mettrait à contribution toutes les communes ou intercommunalités, rurales ou urbaines, dites « riches » comparées aux autres collectivités territoriales de la même strate. **Cette solution inquiète légitimement les communes rurales qui seraient alors obligées de contribuer à la péréquation.**

Sur ce point également, la solution la plus juste doit pouvoir être trouvée pour traiter avec équité les collectivités territoriales.

Pour y répondre, les sénateurs socialistes souhaitent porter au débat public, la proposition suivante : **s'affranchir de la stratification démographique en utilisant un potentiel financier pondéré par une population majorée en fonction de la taille de la commune** ou du groupement (*en s'inspirant du modèle de majoration de la population déjà utilisé par le calcul de la dotation de base<sup>40</sup>*).

Le graphique ci-dessous présente un **exemple de la mise en pratique de cette proposition**. La population communale est majorée d'un coefficient variant (*selon une progression logarithmique*) de 1 pour les communes de moins de 500 habitants à 2 pour les communes de plus de 200 000 habitants. **Ce graphique illustre le fait que l'utilisation de tels coefficients de majoration de la population (proportionnels à la taille de la commune) permet de contrer la corrélation positive entre richesse fiscale par habitant et taille de la commune**. La comparaison des niveaux respectifs de richesse fiscale entre petites et grandes communes devient alors possible ce qui permettrait de s'affranchir du principe de stratification démographique.

<sup>40</sup> L'article R.2334-3 du code général des collectivités territoriales précise cette formule



Ils demandent sur ce point particulièrement technique, que **des simulations sérieuses puissent être fournies aux parlementaires afin de permettre, de leur part, un vote éclairé pour dégager une solution juste et équilibrée pour l'ensemble des collectivités locales.**

*Un Fonds de solidarité de la région Ile-de-France renforcé et indépendant du fonds national de péréquation*

Enfin, **les auteurs souhaitent affirmer leur volonté de voir renforcer le Fonds de solidarité de la région Ile-de-France.**

La **suppression de la taxe professionnelle impose une réforme du FSRIF**, mis en place par le gouvernement socialiste en 1991, pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France, supportant des charges particulières et des inégalités territoriales et sociales profondes, sans disposer de ressources fiscales suffisantes pour y remédier.

La loi de finances pour 2011 a créé à compter de 2012, un **fonds de péréquation des recettes fiscales communales et intercommunales** à destination des communes et des groupements de la région d'Ile-de-France. Un objectif de ressources lui a été fixé : **1,5 fois le montant actuel (185 M€) à l'horizon 2015, soit un montant à terme d'environ 277,5 millions d'euros.**

Particulièrement soucieux d'améliorer la solidarité financière territoriale en Ile-de-France, **les sénateurs défendent depuis de nombreuses années le renforcement de la péréquation en Ile-de-France.** Cet outil de justice était mis à mal par le développement d'intercommunalités destinées principalement à permettre aux communes riches de se soustraire de leur participation financière au FSRIF.

Les modalités d'organisation du fonds régional devront s'inspirer des principes dégagés pour la mise en œuvre du fonds national. Il pourra, toutefois, obéir à des règles de fonctionnement de prélèvement

complémentaire et de péréquation internes autonomes en raison de la spécificité de la région d'Île-de-France. A ce titre, les communes en seront les bénéficiaires directes.

**Dans un souci évident de justice, il est également indispensable que le nouveau FSRIF soit indépendant du fonds national de péréquation.**

Aussi, les communes les plus riches de la région Ile-de-France pourront être amenées à contribuer deux fois<sup>41</sup> à la péréquation, au titre de la péréquation nationale (FNPRIC) et locale (FSRIF). **Les communes les plus pauvres de la région Ile-de-France pourront bénéficier doublement de la péréquation au titre de la péréquation nationale (FNPRIC) et locale (FSRIF).**

**La complémentarité de ces deux fonds de péréquation est indispensable.** Dans le cas contraire, l'exclusion des communes et groupements de la région Ile-de-France de la péréquation nationale reviendrait à vider d'une grande partie de sa substance le fonds national de péréquation.

### **III. Renforcer la péréquation horizontale pour les régions et les départements**

**Comme nous l'avons déjà démontré, la loi de finances pour 2011 a conduit, dans une volonté politique de remédier aux conséquences désastreuses de la réforme de la taxe professionnelle, à la mise en place d'un mécanisme dit de péréquation, mais qui, en réalité, aboutit à des effets contre-péréquateurs parfaitement avérés. Il y a donc lieu, en urgence de corriger le dispositif pour donner corps à un vrai mécanisme de solidarité de ressources entre régions et départements.**

Deux options peuvent à cet égard être envisagées :

**1) Donner une pleine application au fonds de péréquation de la CVAE, en prenant en compte à la fois l'importance et le dynamisme des ressources de la collectivité.**

- **Réintroduire la péréquation dite « sur stock »** : il s'agit ici de prendre en compte l'importance des bases fiscales économiques de la collectivité. Aussi, le mécanisme de compensation des pertes de recettes nées de la suppression de la taxe professionnelle interviendrait avant l'application de cette péréquation sur « stock ».
- **Clarifier la péréquation dite « sur flux »** : il s'agit ici de prendre en compte le dynamisme du produit de l'impôt économique, quelque soit sa croissance comparée à l'évolution moyenne nationale.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Cette double contribution n'interviendrait que si la richesse résiduelle de la commune ou du groupement, après abondement du FNPRIC (ou l'inverse) reste élevée.

<sup>42</sup> Le rapport « Durieux-Subremon », repris par la mission parlementaire, proposait également cette évolution : « Au sein des différentes évolutions testées par la mission, le dispositif le plus péréquisiteur consiste à modifier le mécanisme de péréquation sur flux des régions et des départements pour redistribuer une partie de la croissance des ressources de l'ensemble des collectivités les plus riches, quelle que soit leur croissance. ».

La mission parlementaire souligne même que « l'intérêt de cette solution est de permettre la mutualisation de la moitié de la croissance des collectivités dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne, même si cette croissance n'est pas particulièrement rapide. Elle aurait une forte efficacité péréquatrice. »

Évalué comme le « **dispositif le plus péréquisiteur** » par le rapport « Durieux-Subremon » et la mission parlementaire, cette solution, proposée par les auteurs lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2011, n'a pourtant pas été retenue par la majorité parlementaire.

Ces deux prélèvements, sur le flux et sur le stock, pourraient venir alimenter **un seul et unique fonds de péréquation pour chaque catégorie de collectivité** (comme c'est déjà le cas pour le fonds de péréquation des DMTO alimenté par un prélèvement à la fois sur le stock et sur le flux). **Les critères de reversements pourraient être les mêmes qu'actuellement, basés à 50% sur la richesse et à 50% sur les charges de la collectivité.**

2) **Envisager une péréquation plus large, par la prise en compte de l'ensemble des ressources fiscales et financières de ces collectivités territoriales.**

Le critère à prendre en compte serait alors celui du potentiel fiscal ou financier des départements et régions (sous réserve d'une nouvelle définition reflétant fidèlement les écarts de richesse réels). Il s'agirait ici, en quelque sorte, de mettre en place au profit des régions et des départements un mécanisme, identique à celui créé pour les communes et intercommunalités (le FNPRIC).

#### **IV. Une ambition accrue pour le partage des DMTO perçus par les départements**

**Les sénateurs défendent le principe d'un fonds de péréquation des DMTO.** A ce titre, ils rappellent avoir proposé dès 2006, cette idée, dans les conclusions rendues publiques, d'un précédent groupe de travail sur les finances locales<sup>43</sup>.

La **principale critique** pouvant être faite à ce nouveau dispositif, est l'instauration, en loi de finances pour 2010, d'un **plafonnement, de chacun des prélèvements, à 5% du produit de DMTO perçu l'année précédente par le département.**

**Il prive de tout effet la progressivité du prélèvement sur le « stock » des DMTO, dont le principe a pourtant été adopté et voté par les parlementaires.**

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, l'écrêtement né du plafonnement actuel de 5% fait perdre, en 2011, au fonds de péréquation, un montant de 59M€ au titre du prélèvement sur « stock » et de 91 M€ au titre du prélèvement sur « flux », soit un montant total de 150 M€.

A long terme, le plafonnement de 5% pèse essentiellement sur les contributions sur « stock », puisque d'après ces simulations, la perte de recettes dédiées à la péréquation serait encore au minimum de 80 M€ en 2020.

Pour remédier à cette difficulté, il est proposé de **relever le plafond de 5% à 10%, ce qui permet d'appliquer pleinement le prélèvement progressif et d'ainsi augmenter les fonds destinés à la péréquation en moyenne, selon les années, entre 76 et 384 M€ (cf. tableau de simulations ci-dessous, ligne supplément contributif).**

---

<sup>43</sup> Conclusion du groupe de travail « Finances locales et décentralisation » Juillet 2006



**1- Ecrêtement 5% (LF 2011)**

<b>Enveloppe de péréquation sur stock</b>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Contributions avant plafonnement	256	300	329	332	335	338	341	345	348	351
- Ecrêtement de la contribution	-59	-70	-76	-76	-77	-78	-78	-79	-80	-80
<b>Contributions stock plafonnées 5% (1)</b>	<b>196</b>	<b>230</b>	<b>254</b>	<b>256</b>	<b>258</b>	<b>261</b>	<b>263</b>	<b>266</b>	<b>268</b>	<b>271</b>

<b>Enveloppe de péréquation sur flux</b>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Contributions avant plafonnement	334	690	466	123	0	0	0	0	0	0
- Ecrêtement de la contribution	-91	-353	-104	0	0	0	0	0	0	0
<b>Contributions flux plafonnées 5% (2)</b>	<b>243</b>	<b>337</b>	<b>363</b>	<b>123</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

<b>Enveloppe de péréquation totale</b>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Contributions totales plafonnées 5% (1) + (2)</b>	<b>440</b>	<b>567</b>	<b>616</b>	<b>379</b>	<b>258</b>	<b>261</b>	<b>263</b>	<b>266</b>	<b>268</b>	<b>271</b>

**2- Ecrêtement 10% (Test)**

<b>Enveloppe de péréquation sur stock</b>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Contributions avant plafonnement	256	300	329	332	335	338	341	345	348	351
- Ecrêtement de la contribution	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Contributions stock plafonnées 10% (1)</b>	<b>256</b>	<b>300</b>	<b>329</b>	<b>332</b>	<b>335</b>	<b>338</b>	<b>341</b>	<b>345</b>	<b>348</b>	<b>351</b>

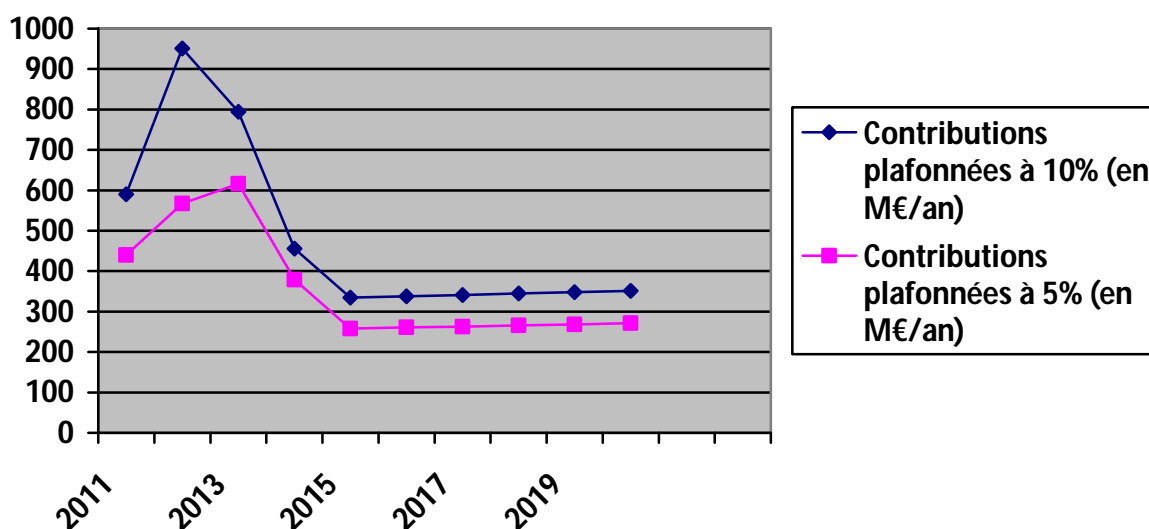
<b>Enveloppe de péréquation sur flux</b>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Contributions avant plafonnement	334	690	466	123	0	0	0	0	0	0
- Ecrêtement de la contribution	0	-39	-1	0	0	0	0	0	0	0
<b>Contributions flux plafonnées 10% (2)</b>	<b>334</b>	<b>651</b>	<b>465</b>	<b>123</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

<b>Enveloppe de péréquation totale</b>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Contributions totales plafonnées 10% (1) + (2)</b>	<b>590</b>	<b>951</b>	<b>794</b>	<b>456</b>	<b>335</b>	<b>338</b>	<b>341</b>	<b>345</b>	<b>348</b>	<b>351</b>

**3- Sensibilité au déplafonnement des contributions**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Contributions plafonnées 10% [B]</b>	<b>590</b>	<b>951</b>	<b>794</b>	<b>456</b>	<b>335</b>	<b>338</b>	<b>341</b>	<b>345</b>	<b>348</b>	<b>351</b>
<b>Contributions plafonnées 5% [A]</b>	<b>440</b>	<b>567</b>	<b>616</b>	<b>379</b>	<b>258</b>	<b>261</b>	<b>263</b>	<b>266</b>	<b>268</b>	<b>271</b>
<b>Supplément contributif [B] - [A]</b>	<b>150</b>	<b>384</b>	<b>178</b>	<b>76</b>	<b>77</b>	<b>78</b>	<b>78</b>	<b>79</b>	<b>80</b>	<b>80</b>

Le schéma suivant démontre l'effet amplificateur apporté par le relèvement du plafond à 10% (courbe bleue) comparé au plafonnement à 5% adopté en loi de finances pour 2011 (courbe rouge).



\*\*\*\*\*

**L**es mesures présentées dans cette dernière partie, constituent le socle du plan d'urgence pour la péréquation que les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés, entendent défendre au Sénat pour une mise en œuvre rapide.

Seules des mesures fortes, portées par un effort partagé entre l'Etat et les collectivités locales, permettront une réduction efficace des inégalités territoriales, garante d'une décentralisation juste et équitable pour l'ensemble de nos concitoyens.

Aussi, l'Etat, responsable du pacte républicain, reprendra, par cet effort retrouvé, le rôle qui doit être le sien, dans la mise en œuvre de la péréquation au niveau national.

Quant aux collectivités territoriales, si l'effort, qui leur est demandé, est tout aussi légitime, il ne saurait être sollicité sans la restauration, au préalable d'un dialogue politique normalisé avec l'Etat. La défiance existant actuellement entre ces partenaires, ne peut que nuire à la cohésion et au développement de notre pays.

C'est donc dans cet intérêt commun, que les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés proposent, dans leur proposition de loi visant à instaurer un nouveau pacte territorial<sup>44</sup>, de mettre en œuvre rapidement les conditions d'un retour à un véritable dialogue institutionnel et politique. C'est là le préalable indispensable à l'élaboration, dans un contexte apaisé, d'un acte III de la décentralisation, que les sénateurs appellent vivement de leurs vœux.

\* \* \* \* \*

---

<sup>44</sup> Proposition de loi n°541 (2010-2011) visant à instaurer un nouveau pacte territorial, déposée par le groupe socialiste, apparentés et rattachés, à l'initiative de M. Jean-Jacques Lozach, sénateur de la Creuse. Cette proposition de loi a été discutée en séance publique le 30 juin 2011.

Pour plus d'informations : <http://intranet.senat.fr/dossier-legislatif/ppl10-541.html>