



LES VILLES DE BANLIEUE ET LES FINANCES LOCALES



**Actes du colloque de Lyon
tenu le 28 février 2002**



**Propositions de Ville et Banlieue
sur la réforme des finances locales**

SOMMAIRE

Discours introductif

Pierre Bourguignon, député, maire de Sotteville-lès-Rouen, président de Ville et Banlieue.....5

Ouverture du colloque

Dominique Bur, Directeur Général des Collectivités Locales, ministère de l'Intérieur.....7

Table ronde n°1 : Améliorer le financement de l'intercommunalité et la fiscalité locale

Laurent Davezies, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris.....12

Jacky Darne, député, maire de Rillieux-la-Pape, vice-président du Grand Lyon14

Yvon Luby, maire d'Allonnes, conseiller général, 1er vice-pdt de la communauté urbaine du Mans.....16

Table ronde n°2 : Réviser le système des dotations, renforcer les péréquations

Alain Guengant, professeur à l'Université de Rennes22

Pascal Buchet, maire de Fontenay-aux-Roses, conseiller général24

Jean-Pierre Kucheida, député, maire de Liévin, président d'ACOM-France26

Paul Loridant, sénateur, maire des Ulis28

Intervention

Laurent David,
conseiller technique auprès du ministre des
Finances et de la secrétaire d'Etat au Budget.....30

Intervention

Gérard Collomb, sénateur, maire de Lyon,
président du Grand Lyon34

Table ronde n°3 : Rendre plus efficace le financement de la politique de la ville

Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin,
vice-président du Grand Lyon38

Patrick Joyeux, chargé de mission au SGOU,
ministère de l'Equipement40

Annie Guillemot, maire de Bron, vice-présidente du
Grand Lyon, conseillère générale42

Olivier Théry, directeur des investissements au PRU,
Caisse des Dépôts et Consignations43

François Pupponi, maire de Sarcelles44

Synthèse des travaux

Jacky Darne, député,
maire de Rillieux-la-Pape, vice-président chargé des
finances du Grand Lyon45

Discours de clôture

Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville.....47

Les propositions de Ville et Banlieue : six axes de réforme pour les finances locales.....50

Débats animés par Victor Chomentowski,
consultant en finances locales

DISCOURS INTRODUCTIF

Pierre BOURGUIGNON

Député, maire de Sotteville-lès-Rouen,
président de Ville et Banlieue

La consultation lancée par les ministères de l'Intérieur et des Finances, sur la base de la note Vaillant-Parly consacrée au projet de réforme des finances locales, s'achève. Pour sa part, Ville et Banlieue a travaillé sur le sujet. Deux réunions du conseil d'administration nous ont permis d'auditionner des représentants des deux ministères sur le projet de réforme, et de débattre entre nous. La commission Finances de notre association s'est réunie plusieurs fois pour demander des simulations à l'administration et explorer certaines voies de réforme.

Nous avons lancé, en octobre dernier, avec l'Association des Communes Minières de France, présidée par Jean-Pierre Kucheida, député, maire de Liévin, un mouvement en faveur des communes structurellement dépourvues de ressources. Nous avons récemment rencontré la secrétaire d'Etat au Budget pour lui faire part de notre situation, de nos attentes, et de nos propositions.

Je le dis avec gravité, malheureusement sans outrance : l'enjeu de la réforme des finances locales est vital pour nombre de villes de banlieue. L'enjeu est crucial pour certains collègues élus de ces communes, qui sont interdits de projets et par conséquent, découragés. Les habitants de ces communes sont les plus pénalisés. En effet, ils sont à la fois pénalisés par leur situation personnelle de plus ou moins grande pauvreté, par leur statut d'habitants de quartiers ou de villes encore mal équipés, et par leur statut de contribuables, surtaxés au plan local pour un niveau de services urbains médiocre.

Avant d'être un problème posé au processus de décentralisation, comme le soutiennent les défenseurs de l'autonomie fiscale, c'est pour nous une question de justice et d'égalité des citoyens dans l'accès à l'urbanité et aux services qui l'incarnent.

C'est également une question de développement équilibré du territoire, aux marges des villes-centres,

à l'endroit où se creusent les inégalités de la société urbaine. Elles se répercutent dans trois registres que nous étudierons successivement aujourd'hui.

Le premier concerne la fiscalité locale et le financement de l'intercommunalité. Nous devons en effet simplifier le système de la fiscalité locale en assurant des recettes stables et pérennes aux différentes collectivités. Nous devons également conjuguer l'intégration intercommunale avec la correction des disparités de richesses entre les communes membres.

Le deuxième registre concerne les dotations de l'Etat et la péréquation. Le rapport d'étude commandé par le Commissariat Général du Plan est assez clair à cet égard : non seulement les concours financiers de l'Etat ne corrigent qu'un tiers du fossé séparant les communes les plus pauvres des communes les plus riches, mais la dotation forfaitaire, instaurée en 1969, est établie sur des critères de richesse périmés figeant les inégalités. Nous devons revoir les bases et les modes de calcul, ainsi que les échelles territoriales de collecte et de répartition, afin de parvenir à une péréquation des ressources plus efficace.

Le troisième registre concerne la politique de la ville. Il est constaté que **le ticket d'entrée dans les dispositifs contractuels reste trop élevé pour certaines communes et les coûts de fonctionnement induits sont insuffisamment pris en compte**. Par ailleurs, les avances de subvention font défaut et les charges de trésorerie pèsent toujours sur les budgets communaux. Enfin, les crédits finalement débloqués par l'Etat ne correspondent pas toujours aux engagements initiaux.

En dépit d'une politique nationale globalement plus ambitieuse, efficace et mieux dotée, il reste encore beaucoup à faire pour permettre aux communes d'engager ou de poursuivre les efforts entrepris dans le cadre de la politique de la ville.

Sur chacun des thèmes, nous devons intégrer toute la diversité, la complexité des situations locales, et débattre afin de formuler les propositions les plus pertinentes relativement à nos valeurs et à nos objectifs.

Dans le débat qui a cours depuis six mois, deux thèmes me paraissent trop peu mis en relief.

- Premièrement, **la question des finances locales semble être prise à l'envers, quand elle est uniquement examinée à partir des ressources et des recettes.** Pour ma part, je proposerai qu'on la considère à partir des besoins et des charges qui sont les nôtres, dans les villes de banlieue. Nous avons dans nos communes, les populations les plus en difficulté de notre pays, surtout en raison de l'implantation des logements sociaux. Si tout le monde le sait, les responsables politiques n'en tirent pas toutes les conséquences.

Si l'aide sociale, au sens restreint, reste à la charge des départements, l'action de nos CCAS et les budgets sociaux de nos communes n'ont cessé de progresser et les aides au transport, à l'éducation, au logement, font partie, dans bien des villes, des charges communales. Comment pourrions-nous agir différemment quand il en va de la dignité de nos concitoyens ?

Il faut aussi prendre en compte ce que nous développons au titre de l'insertion et du retour à l'emploi, qu'il s'agisse des différentes structures d'accueil, d'orientation, d'insertion, ou des emplois jeunes, qui ne devraient plus être financés par l'Etat qu'à hauteur de 50 000 francs à partir de cette année. La question de leur pérennisation est d'ailleurs déjà posée dans nombre de communes.

Nos villes sont aussi des villes de jeunes, où les besoins éducatifs sont aussi importants que le besoin de développement des infrastructures. Les besoins éducatifs justifient la construction de crèches, d'écoles maternelles, de gymnases, de centres de loisirs et d'écoles municipales, pour démocratiser l'accès de la jeunesse à la culture.

Enfin, nos villes se développent économiquement parce qu'il existe chez nous de nombreux atouts en termes fonciers, financiers, et humains pour les entreprises. Nous ne pouvons donc pas négliger la qualité de l'environnement urbain, c'est-à-dire la sécurité, l'aménagement, la voirie, ou l'animation.

Chacun doit bien comprendre que l'avenir de la société française se joue, pour une large part, dans nos villes. Si nous ne réussissons pas à traduire ces

missions, effectivement assurées, en charges prises en compte pour le calcul des dotations versées par l'Etat au titre de la péréquation, nous échouons tous, et la société entière en paiera le prix.

- La deuxième question sur laquelle je souhaite attirer votre attention concerne **le besoin de meilleurs niveaux territoriaux de répartition des ressources et de régulation des solidarités.** Les communes les plus peuplées ne constituent pas l'échelle la plus pertinente pour mesurer la richesse. L'intercommunalité permet, quant à elle, de mutualiser un certain nombre de services indispensables à nos populations et de pallier quelques injustices criantes, par le biais de la dotation de solidarité communautaire. Cependant, elle ne constitue pas le levier puissant dont nous avons besoin pour lisser les disparités de ressources. En effet, le développement de l'intercommunalité n'a pas endigué celui des inégalités territoriales.

En outre, la coexistence d'intercommunalités riches et d'intercommunalités pauvres nous interdit de trop miser, en l'état actuel des choses, sur la péréquation intercommunale.

Actuellement, **bon nombre de maires souhaitent qu'une péréquation régionale, comparable à celle qui se pratique depuis dix ans en Ile-de-France avec le FSRIF, soit étendue à toutes les régions françaises.** Nous demandons donc aux représentants des ministères ici présents de procéder à une simulation visant à évaluer les effets de cette nouvelle péréquation régionale.

Je vous remercie de votre présence active dans les débats d'aujourd'hui et passe la parole à Dominique Bur, qui nous présentera les réflexions et les pistes de travail retenues à l'issue de la première phase de concertation engagée par le ministère de l'Intérieur.

OUVERTURE DU COLLOQUE

Dominique BUR

Directeur Général des Collectivités Locales, ministère de l'Intérieur

Je ne ferai pas d'intervention formelle, mais je me propose d'évoquer deux thèmes. Premièrement, j'ai fait étudier par mes collaborateurs un certain nombre de données concernant les 119 collectivités membres de l'Association des Maires Ville et Banlieue de France. Je leur ai demandé de voir dans quelle mesure les dotations de l'Etat lissent les différences dans le domaine des finances locales. Deuxièmement, je me propose de vous présenter les réflexions en cours en matière de réforme des finances locales.

I. Données chiffrées

S'il apparaît que la situation de vos collectivités est moins bonne que celle de l'ensemble des communes du territoire, la situation est cependant plus contrastée que prévu. Deux critères ont été examinés.

1. Le potentiel fiscal (PF)

Sur les 119 villes examinées, 69 ont un PF inférieur à la moyenne de leur strate, 35 ont un PF supérieur à la moyenne, et 15 communes ont un PF oscillant entre +5% et -5% autour de la moyenne.

Globalement, il apparaît que 2/3 des communes de banlieue se situent en dessous du PF moyen de leur strate et 1/3 au-dessus.

2. Les logements sociaux

Il apparaît que 77 communes ont une proportion de logements sociaux supérieure de 25 % ou plus à la moyenne, et que 25 ont une proportion de logements sociaux inférieure de 25 % à la moyenne. Globalement, 3/4 des communes ont un nombre de logements sociaux excédant la moyenne et 1/4 un nombre de logements sociaux inférieur à la moyenne.

Nous constatons que la situation des communes n'est pas homogène. Quoi qu'il en soit, ces communes supportent globalement des charges

plus lourdes que la moyenne, liées à la population socialement défavorisée, ou à des ressources fiscales plus faibles que la moyenne.

II. La capacité péréquatrice des dotations de l'Etat

Nous avons étudié les effets des dotations existantes et leur capacité à réduire les différences entre les communes.

Au niveau national, il apparaît que si les dotations de l'Etat ont des effets certains de péréquation, celle-ci demeure cependant très insuffisante. Les mécanismes de péréquation nationale jouent globalement en faveur des communes de banlieue, dont la DGF se situe, en moyenne, 20 % au-dessus de la DGF accordée aux autres communes. Une analyse plus fine fait cependant apparaître des disparités entre les communes de banlieue. Dans les communes de 10 000 à 50 000 habitants, la DGF qui leur est versée n'est plus supérieure à la moyenne que de 7 %.

1. La dotation forfaitaire

L'analyse de la dotation forfaitaire présentée comme étant le reflet du passé, révèle cependant que celle-ci a des effets péréquateurs. Ces effets s'expliquent tout d'abord par sa masse. En effet, la dotation forfaitaire représente 10 milliards d'euros, à savoir 60 % de la masse de la DGF.

En 1985, nous avons complété la DGF avec des dotations de compensation et de péréquation. En 1993, nous avons figé le total, nous avons fait masse du tout et les effets de la DGF entre 1985 et 1993 ont été figés dans la masse de la dotation forfaitaire. Si nous avons toujours des effets péréquateurs, ils tendent à s'amenuiser avec le temps, étant donné le caractère « solidifié » de la masse actuelle.

Pour les 119 villes de banlieue examinées,

la dotation forfaitaire s'élève à 188,65 euros par habitant, contre une valeur moyenne, toutes collectivités confondues, de 165,25 euros. Là encore, dans la strate des communes comprises entre 10 000 et 50 000 habitants, l'avantage est nettement moindre. Globalement, nous pouvons dire que la dotation forfaitaire des villes de banlieue se situe 14 % au-dessus de la moyenne nationale, et 4 % au-dessus de la moyenne pour la strate 10 000 - 50 000 habitants.

2. La dotation de solidarité urbaine (DSU)

La DSU a été créée dans un objectif de péréquation urbaine. Elle a été renforcée en 1996. En effet, un indice synthétique de ressources et de charges, permettant de classer les communes, a été créé. La DSU a aussi été fortement accrue en volume (+74 % entre 1997 et 2001) par des abondements extérieurs.

Comme le rappelle le rapport qui qualifie d'intensive cette dotation de péréquation, la DSU a un effet très puissant, étant donné qu'elle n'est pas répartie sur les 36 000 communes. La DSU la plus élevée s'élève à 89,55 euros par habitant ; la moins élevée à 4,20 euros. Il existe donc un écart de 1 à 20 entre la commune bénéficiaire touchant le plus et celle touchant le moins. Cet écart révèle l'effet fortement discriminant de la DSU.

La dotation moyenne des communes de banlieue est de 25,49 euros. Elles touchent une dotation supérieure de 7 % à la moyenne. A ce niveau, les effets péréquateurs existent mais ne sont pas fortement discriminants.

3. Le fonds national de péréquation (FNP)

Le FNP a une vocation péréquatrice. **Il apparaît que le montant du FNP n'avantage pas ou très peu les communes de banlieue.** La dotation moyenne s'élève à 9 euros par habitant et se situe à peine au-dessus de la moyenne des communes. Il n'y a donc pas de véritable effet du FNP. Dans les réflexions en cours, ce fonds a vocation à être extrait du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle pour être globalisé avec la DGF. Je rappelle qu'en dehors des dotations de l'Etat, d'autres éléments sont destinés à lisser les différences entre collectivités. Il s'agit d'une part de l'intercommunalité. Je suis plus optimiste que certains quant aux effets péréquateurs de

l'intercommunalité. L'intercommunalité est une grande réforme dont les premiers effets commencent seulement à apparaître. Il ne faut pas oublier qu'elle a vocation à lisser la richesse fiscale, par la TPU, et à mutualiser les charges. L'objectif est de faire que tous les citoyens compris dans le périmètre d'une intercommunalité bénéficient de la même qualité de service.

Les communes de banlieue participent fortement à l'intercommunalité : les 3/4 d'entre elles sont regroupées en communauté ; 77 % sont membres d'un EPCI à fiscalité propre ; et 50 % appartiennent à des communautés d'agglomérations ou à des communautés urbaines.

L'effet de l'intercommunalité est d'apporter des dotations supplémentaires, sans pour autant réduire la masse des dotations propres aux communes.

En 2002, les dotations d'intercommunalité ont fortement crû et s'élèvent à 10 milliards de francs. Le montant moyen de dotation d'intercommunalité versé aux communes de banlieue regroupées dans un EPCI est de 38 euros par habitant ; il s'ajoute au montant directement perçu par les communes. Au final, ces communes atteignent un total de 261 euros par habitant de DGF, y compris la DGF versée à l'EPCI.

Comme l'a souligné le président Bourguignon, d'autres mécanismes de péréquation produisent des effets non négligeables :

- **les fonds départementaux de la taxe professionnelle** qui sont librement répartis par les élus.

- **les FSRIF 1 et 2**

Ces mécanismes permettent la péréquation de la richesse fiscale entre les communes de la région Ile-de-France. Il convient de voir s'ils n'ont pas vocation à être étendus à d'autres régions.

- **la dotation de solidarité communautaire (DSC)**

A l'intérieur des EPCI, cette dotation est répartie par les élus. Elle a également vocation à gommer les disparités et à offrir les mêmes prestations à tous les citoyens de la communauté.

A titre de conclusion, je rappelle qu'**un rapport du Commissariat au plan montre qu'environ 30 % des écarts de richesse fiscale entre les collectivités sont gommés par les dotations.**

Aujourd'hui, notre objectif est d'accentuer la péréquation afin que les dotations de l'Etat lissent davantage les inégalités entre les différentes collectivités du pays. Sur le plan fiscal, je sais que les collectivités sont très contraintes par les liens entre les taux. Ici encore, la capacité péréquatrice des dotations de l'Etat prend toute son importance.

III. Les réflexions en cours en matière de réforme des finances locales

Si la réforme des finances locales est indispensable, elle reste cependant difficile. Suite au rapport Mauroy et aux travaux en cours, le Premier ministre a commandé un travail de réflexion, mené en partenariat avec le ministère de l'Economie et des Finances, sur la réforme des finances locales. Ce travail a débouché sur une note d'orientation, distribuée aux associations d'élus qui, par leurs réactions et leurs propositions, ont participé à la réflexion.

Les deux axes de travail sont les dotations aux collectivités et les aspects fiscaux.

1. S'agissant des dotations, l'idée est de maintenir le principe d'une enveloppe normée, englobant l'ensemble des dotations de l'Etat et bénéficiant d'une garantie de croissance (comprenant une partie du PIB et les prix). Si cette enveloppe peut apparaître comme une contrainte, elle est avant tout une forme de garantie contractuelle entre l'Etat et les collectivités. Je vous rappelle que dans le passé, il arrivait souvent que les indexations soient modifiées en fonction de la conjoncture.

1.1 Trois pistes de travail concernent les dotations : **simplification, globalisation, et meilleure transparence**. Travaillant depuis longtemps sur les finances locales, j'ai assisté à leur complexification. Une réforme est nécessaire afin de lutter contre l'opacité du système et contre les éventuels effets pervers induits par certaines mesures. De grandes réformes des dotations sont déjà régulièrement intervenues, et il apparaît qu'à nouveau le dispositif doit être remis à plat.

Concernant la globalisation, nous souhaitons par exemple intégrer dans la DGF un certain nombre de compensations et de dotations autonomes. La loi a déjà prévu l'intégration de la compensation salaire en 2004 (60 milliards de francs). Nous pourrions également ajouter dans la DGF l'ensemble des compensations fiscales, ainsi que le FNP. Certains évoquent même l'intégration de la DGD...

Les dotations comme la dotation instituteur ou élu local ne seraient pas intégrées étant donné leur vocation très spécifique.

En matière d'investissement, il serait envisageable par exemple d'intégrer la DDR dans la DGE. Certains évoquent même l'idée d'un regroupement DGE / FCTVA. Personnellement, je ne suis pas certain que cette idée perdure.

1.2. Le renforcement de la péréquation, deuxième axe de la réforme des dotations

Que ce soit au Parlement, au Comité des finances locales, ou dans les associations, tout le monde y est favorable. Cependant, la mise en œuvre de cette réforme n'est pas aisée. Dans l'histoire des dotations, nous constatons que les dotations acquises n'ont jamais été remises en cause ; or une forte péréquation nécessite une importante marge de manœuvre et une éventuelle redistribution d'une partie de la masse. Historiquement, nous n'avons jamais redistribué l'acquis. Quoi qu'il en soit, la DGF va fortement augmenter (+60 milliards de francs en 2004). Une fois indexé, cet apport permettra de dégager des marges pour accroître sensiblement la péréquation.

Afin de rendre la DGF plus lisible, il pourrait être envisagé de revenir à une dotation forfaitaire par habitant et de modifier la structure de la DGF en inversant l'ordre des facteurs. Actuellement, la priorité est accordée à la dotation forfaitaire puis ensuite à l'intercommunalité. Les sommes octroyées à la péréquation représentent le solde restant, une fois les deux premiers postes pourvus. Ce mécanisme n'est pas satisfaisant, le solde actuel étant fortement affecté par les besoins de l'intercommunalité. L'idée serait donc de commencer par fixer le montant de la péréquation, avant celui de l'intercommunalité et de la dotation forfaitaire. Evidemment, le texte comporterait des garanties, afin que le budget des communes ne soit pas excessivement perturbé.

Afin de renforcer la péréquation, nous réfléchissons aussi à la pertinence de certains critères. Nous savons tous qu'aujourd'hui, le potentiel fiscal a du mal à traduire la richesse d'une collectivité. D'une part, une partie des impôts locaux a été transformée en compensation (part salaire) et d'autre part, une partie de l'imposition locale a été élevée au niveau du groupement (la TPU). Désormais, une partie du potentiel fiscal des communes n'a donc plus autant de pertinence que dans le passé. Mais pour le moment, nous n'avons pas encore trouvé de substitut au potentiel fiscal.

Nous travaillons aussi sur les critères de charges. Cette piste, qui existe déjà dans la répartition de certaines dotations, pourrait être plus largement utilisée. Enfin, la pertinence du CIF (coef-

ficient d'intégration fiscale) est aussi remise en cause; il a un poids peut-être excessif dans la répartition de la dotation des groupements. Le dernier élément de la réflexion sur les dotations concerne la DGF dite territorialisée. L'idée est de réfléchir à une DGF qui concernerait un territoire donné : le groupement et les communes. Pour l'instant, ce n'est qu'un projet ; nous pourrions même parler, à ce stade, de « science-fiction ». Cependant, cette piste devra être prise en compte à terme. Elle a d'ailleurs été évoquée au sein du Comité des finances locales.

2. La réflexion menée au niveau des impôts locaux : modification de la structure des impôts locaux ou maintien et modernisation de l'existant.

En matière de fiscalité locale, deux grandes orientations existent.

2.1. La première, novatrice, tend à modifier la structure des impôts locaux. Sur ce sujet, le rapport Mauroy met en avant la spécialisation. Je suis très réservé quant à une spécialisation excessive. Aujourd'hui, nous avons déjà, avec la TPU et la suppression de la TH régionale, certaines formes de spécialisation.

Si nous allons plus loin, la situation risque d'être très perturbée et nécessitera la création de fonds de compensation considérables, pour ajuster les pertes des uns et les gains des autres. Au final, le pouvoir fiscal des collectivités s'en trouvera limité. Par ailleurs, l'existence d'un impôt unique par collectivité renforce leur dépendance vis-à-vis de cet impôt. En conséquence, il me semble qu'aller plus avant dans la voie de la spécialisation comporte des risques qu'il faut bien mesurer.

La modification de la structure des impôts peut aussi passer par **la recherche d'impôts nouveaux**. Sur ce plan, la note d'orientation met en exergue la difficulté de localiser certains impôts comme la TVA, la TIPP, etc. L'autre possibilité serait de partager un impôt d'Etat, comme cela est le cas en Allemagne ou en Italie. En France, ce système s'apparenterait à une dotation puisqu'il n'y aura pas de pouvoir fiscal local. En effet, pour répartir la TIPP entre 36 000 communes, il faudrait en faire une dotation. L'avantage, c'est en fait d'indexer les sommes sur l'évolution d'un impôt. Cette idée de

transfert ou de partage d'un impôt d'Etat est notamment évoquée pour la TIPP et pourrait concerner les régions.

2.2. Face aux difficultés d'établir des impôts nouveaux, une réflexion est également menée sur les impôts existants. Sur ce plan deux sujets prédominent : l'assiette et le lien entre les taux.

S'agissant de l'assiette des impôts, il est envisagé de réviser les valeurs locatives. Je pense qu'il sera très difficile de mettre en œuvre la réforme de 1990 qui, malgré plusieurs essais, n'a jamais abouti. Nous ne devons pas nous faire d'illusions, cette solution de révision centralisée n'aboutira pas. Or les valeurs locatives sont non seulement utilisées pour asseoir la fiscalité, mais aussi pour répartir les dotations. En conséquence, si nous conservons ces impôts, nous devons les mettre à jour. Certains sont favorables à une mise à jour délocalisée dont il faudrait déterminer les modalités en laissant une marge de manœuvre aux élus locaux (fixation des tarifs, des catégories). D'autres réflexions visent à rendre l'assiette moins injuste. Il est par exemple envisagé d'introduire un paramètre de revenus dans la taxe d'habitation. Pour la TP, il est aussi envisagé de faire intervenir la valeur ajoutée, qui est un paramètre peut-être plus réaliste que les équipements ou le capital.

Les liens entre les taux sont actuellement très contraignants. Nous réfléchissons en conséquence à certaines modifications permettant de desserrer la contrainte au niveau local.

Conclusion

Des différences de richesses et de charges existent. En conséquence, il est normal que la différence entre ces richesses soit atténuée voire comblée afin que tous les citoyens français bénéficient des mêmes prestations et des mêmes services. Si les dotations actuelles y contribuent en partie, ces mesures restent insuffisantes. Une réforme des finances locales visant à accroître la péréquation s'impose. Cependant, les dotations sont des mécanismes très lourds qui ne permettent pas de faire un travail très ciblé sur telle ou telle commune. En répartissant les dotations, le Comité des finances locales est effectivement tenu par certaines contraintes. Nous devons donc maintenir parallèlement des instruments relevant de la politique de la ville, qui permettent une intervention plus fine et plus volontariste sur des situations difficiles.

TABLE RONDE N°1

Améliorer le financement de l'intercommunalité et la fiscalité locale

Interventions de :

Laurent DAVEZIES, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris
Jacky DARNE, député, maire de Rillieux-la-Pape, vice-président du Grand Lyon
Yvon LUBY, maire d'Allonnes, conseiller général, 1er vice-président
de la communauté urbaine du Mans

Débat avec :

René PROBY, maire de Saint Martin-d'Hères
Patrick MAGRO, 1er adjoint au maire de Septèmes-les-Vallons
Bernard RIAS, 1er adjoint au maire de Vaulx-en-Velin
Guy DAVID, maire de Saint Germain-au-Mont d'Or

Victor CHOMENTOWSKI

Cette première table ronde porte sur l'intercommunalité et la taxe professionnelle. Nous étudierons le rôle effectif de la taxe professionnelle dans la répartition entre les communes membres des EPCI. Par ailleurs, nous évoquerons le fait de savoir si la taxe professionnelle subsistera et sous quelle forme.

Dans un premier temps, Laurent Davezies nous parlera des rapports entre les situations financières des communes et de leurs habitants. En d'autres termes les habitants pauvres, par exemple, vivent-ils toujours dans des communes pauvres ?

Jacky Darne exposera l'expérience de la vie en agglomération avec l'expérience de la communauté urbaine de Lyon : niveau de la fiscalité ménage, et surtout de la taxe d'habitation, en relation avec la recherche de mixité sociale, et plus généralement son point de vue sur les problèmes de la fiscalité d'agglomération (lien entre les taux, etc...)

Yvon Luby et René Proby témoigneront pour d'autres agglomérations, celles du Mans et de Grenoble, l'une qui connaît la TPU, l'autre pas : comment se vit aujourd'hui la solidarité d'agglomération, et que faire pour demain ?

Laurent DAVEZIES

Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris

Je ne suis pas un spécialiste de finances locales ; je m'intéresse plus particulièrement aux questions de développement territorial, de développement économique et social. En travaillant sur ces domaines, j'ai fatalement été confronté à la question des finances publiques locales. Si les discours et les articles de presse sont très nombreux, les universitaires et les spécialistes des finances locales, dont le nombre en France est extrêmement restreint, n'ont finalement que peu de matière pour alimenter leurs réflexions. Actuellement, l'impossibilité d'accès à l'information statistique et aux données est très inquiétante. Si mon temps de parole était plus long, je vous parlerais des conditions hallucinantes dans lesquelles j'ai été amené à rédiger une partie du rapport « Pauvreté ».

La question des finances locales est d'autant plus centrale qu'elle représente beaucoup d'argent. Par ailleurs, nous constatons que ce domaine est en pleine crise. La loi Pasqua a, un instant, fixé des objectifs de rééquilibrage des situations entre les départements. Deux ans après, ces mesures sont remises en cause. Par ailleurs, le rapport Sueur met en avant la place centrale de la gestion intégrée des agglomérations. Au final, nous ne savons plus trop quoi penser.

Actuellement, les disparités de développement ont tendance à se réduire, et ce à tous les niveaux de territoire (département, région, aire urbaine). Aujourd'hui, les disparités de revenus par habitant n'ont jamais été aussi basses entre les différents espaces. Au regard des documents de l'INSEE, il apparaît que la diminution des disparités est continue depuis 40 ans. Cette diminution est notamment due aux finances publiques (budget de l'Etat et de la Sécurité Sociale).

A l'échelle locale, la situation s'inverse et les inégalités explosent. Il existe tout un discours (loi Pasqua, rapport Sueur, etc.) consistant à imputer la responsabilité des inégalités et des fractures socio-spatiales à notre système financier public local.

Je ferai référence à des résultats de travaux menés pour les préfets d'Ile-de-France et pour la DATAR. Nous avons effectivement cherché à savoir s'il existait une relation entre l'inégalité socio-spatiale rencontrée à l'échelle intercommunale, au niveau des grandes agglomérations françaises, et le système financier public local. En observant les indicateurs actuels, nous constatons une inégalité forte et croissante au niveau des revenus par habitant entre les différentes agglomérations françaises. En regardant les inégalités de base (taxe professionnelle par habitant), les inégalités sont encore supérieures. Les inégalités de base (premier impôt local) viennent donc abonder les inégalités sociales.

Dans notre analyse, nous avons tenté de dépasser cette explication et de **montrer qu'inégalités sociales et fiscales n'étaient pas forcément liées**. Nous avons notamment essayé de voir si les 10 % des habitants les plus pauvres des agglomérations (n'ayant que 7 % du revenu des agglomérations) étaient les mêmes que les 10 % des habitants les plus pauvres en base de taxe professionnelle. Nous nous sommes aperçus qu'il n'en était rien et que les inégalités en matière de taxe professionnelle étaient beaucoup plus importantes. Nous avons donc cherché à déterminer quelle était la part de base de taxe professionnelle des habitants les plus pauvres. Après calcul, il apparaît que la base de taxe professionnelle était de 8 ou 9 % pour les habitants les plus pauvres.

Nous ne pouvons donc pas établir de lien logique et causal entre les inégalités de base et les inégalités sociales. Au contraire, les inégalités de base de taxe professionnelle ont tendance à compenser les inégalités de revenus. En effet, la base de taxe professionnelle pour les habitants les plus pauvres socialement n'est pas de 10 % mais d'environ 8 %. Mais en rajoutant le taux, il apparaît en fait que les 10 % d'habitants les plus pauvres des aires urbaines ont une base avoisinant 11 ou 12 % du produit.

Nous constatons que dans les villes où les taux sont élevés, la base n'a pas tendance à se réduire ; au contraire. Par ailleurs, il faut savoir que les entreprises qui se localisent ont une perception globale des valeurs et des aspects du territoire. Au final, il apparaît que le marché immobilier tend à intégrer les taux. Cette opération de capitalisation des taux se traduit par un effet de compensation (taux plus élevé mais valeur foncière plus faible). Il faut également savoir que l'augmentation du taux de taxe professionnelle déclenche souvent une dotation de l'Etat, dans la mesure où un plafonnement existe.

Au final, si l'on fait une moyenne des 150 premières aires urbaines françaises, nous constatons que, contrairement aux idées reçues, le système financier public local et notamment le système de la taxe professionnelle, n'est pas un système pénalisant les communes les plus pauvres socialement, qui ont pratiquement autant de base et plutôt plus de produit que les autres communes. Aujourd'hui, les problèmes d'inégalités financières publiques locales sont trop rapidement considérés comme l'unique cause de la pauvreté sociale. Ce n'est pas en résolvant ces problèmes que nous ferons diminuer la pauvreté.

Beaucoup de gens ont cru que la loi Chevènement allait instaurer un système idéal permettant de faire de la péréquation et de la redistribution entre les communes riches (Saint-Cyr-au-Mont-d'Or) et les communes pauvres (Vaulx-en-Velin). Nous avons étudié ce scénario.

Si l'on ne tient pas compte des 250 francs de DGF, il apparaît, pour les 150 premières agglomérations, qu'une totale péréquation de la taxe professionnelle reviendrait à opérer un transfert entre les communes socialement pauvres et les communes socialement riches ainsi qu'un transfert des communes-centres vers les communes périphériques. Je vous rappelle que ceci n'est qu'un scénario réalisé avec un ordinateur. Cependant, il est intéressant de constater que

la pauvreté et les inégalités sociales ne sont pas forcément dues aux inégalités financières publiques locales. **Nous devons admettre que la question de la pauvreté est distincte de celle des finances publiques.** Nous pouvons citer en exemple le cas de la Plaine de France : malgré une activité incroyable et une base en augmentation, la population reste pauvre et le chômage augmente aussi. Si l'on prend l'exemple de la ville de Paris, nous constatons que les problèmes d'échec scolaire, de fonctionnement des collèges, de pauvreté, et de taux de chômage sont plus importants dans le 19ème et dans le 20ème arrondissement que dans une commune riche de Seine-Saint-Denis.

Le lien entre les inégalités financières publiques locales et les problèmes de fracture socio-spatiale doit donc être relativisé. Les inégalités financières publiques sont beaucoup moins fortes que ce qui est rapporté dans la presse et les liens avec les problèmes relevant de la politique de la ville ne sont pas forcément ceux auxquels on pense ; ils peuvent même être inverses.

Jacky DARNE

Député, maire de Rillieux-la-Pape, vice-président du Grand Lyon

Nous sommes actuellement dans une période d'évolution du financement des collectivités locales, accompagnée par le développement de l'inter-communalité. Dans ce contexte, élus locaux, collectivités locales et administrations d'Etat ont des intérêts divergents. Aujourd'hui, on réfléchit beaucoup sur le rural qui comporte un nombre important de communes, et leurs intérêts sont largement défendus par des associations puissantes. D'autres réfléchissent à partir des grandes villes-centres en prenant en compte les coûts de centralité. En ce qui nous concerne, nous estimons que les villes de banlieue et de périphérie supportent le coût de l'exclusion et de la marginalité. Aujourd'hui, nous sommes en minorité en nombre de communes mais environ 5 millions d'habitants sont concernés. En conséquence, nous devons nous faire entendre clairement au moment où des réformes vont être entreprises.

Cette journée doit permettre à ceux qui vivent dans les périphéries des villes de dire quels sont leurs besoins, les coûts qu'ils supportent, et ce qu'ils souhaitent en matière d'évolutions fiscales et de dotations.

- **La première inégalité**, sur l'agglomération lyonnaise, **se situe au niveau des montants de taxe d'habitation**, payés par les habitants, ou compensés par l'Etat. Les villes de Vaulx-en-Velin, Bron et Rillieux supportent un taux (taux communal et taux de communauté urbaine) de 23 % alors que ce taux est quatre fois moins élevé à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or.

Cette inégalité n'est peut-être pas liée aux implantations d'entreprises, qui sont majoritairement installées dans l'Est de l'agglomération. Si la taxe professionnelle bénéficie à la totalité de l'agglomération, il n'empêche que, au regard des besoins, les habitants de la banlieue Est payent des taxes 4 fois plus élevées. En outre, la valeur locative des appartements est largement surestimée. Depuis les années 1970, les quartiers

nouveaux ont des valeurs locatives auxquelles est automatiquement appliqué un coefficient multiplicateur de 1,05. En effet, à cette époque, la vie au sein d'une ville nouvelle paraissait plus agréable que dans les maisons individuelles du centre ou de la périphérie.

Si la correction de la valeur locative des appartements est possible, elle pose cependant un problème de répartition et risquerait de faire supporter aux populations plus aisées, un surcoût important. Certains estiment que l'existence de taux élevés est largement compensée par l'Etat qui a procédé à l'exonération ou au plafonnement de la taxe d'habitation pour les plus faibles revenus. Cependant, cette participation étatique risque d'influencer négativement la mixité sociale. En effet, l'existence de taux élevés, mais non supportés par les catégories les plus modestes, risque de décourager les catégories moyennes de s'établir dans nos villes ; elles vont en effet préférer s'installer dans des communes bénéficiant d'une meilleure image en termes d'environnement, de qualité urbaine, de sécurité.

Face à ces inégalités de fait, les réponses sont très diverses. Si le discours de Dominique Bur est très riche, **je trouve que les réformes envisagées au niveau des collectivités locales sont insuffisantes**. Il serait souhaitable que le système de financement des collectivités, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle soient plus profondément remises en cause, afin de tendre vers plus de justice.

Quoi qu'il en soit, les élus de banlieue ne souhaitent pas des réformes simplistes. Si la modification des valeurs locatives et des paramètres de calcul des taxes d'habitation est satisfaisante, nous devons cependant nous méfier des effets pervers de ces mesures. Si, par exemple, nous remplaçons les valeurs locatives par une imposition sur le revenu, certaines communes, où le revenu des habitants est faible, devront supporter des taux sur le revenu considérables, afin de dégager le même produit fiscal que les communes les plus riches.

Un tel système ne serait possible que s'il était accompagné par une dotation d'Etat ou par l'instauration d'un fonds, comparable à celui d'Ile-de-France, où les riches paieraient pour les pauvres. Personnellement, il me semble normal que la contribution soit fonction des richesses de chacun, et ce afin d'assurer un niveau de service identique à toutes les communes.

- **S'agissant de l'évolution de la taxe professionnelle**, je pense que le choix de ne pas surtaxer les salaires est opportun. Cependant, ce choix aura des conséquences difficiles sur les recettes des collectivités. En effet, le fait d'intégrer la compensation salaire dans une dotation forfaitaire aura de fortes incidences sur l'évolution du produit. De la même façon, le fait pour les communes de perdre le bénéfice des progressions de croissance espérées et de les remplacer par une dotation constante pose des problèmes. En ce qui nous concerne, nous estimons que les dotations doivent avoir un effet de péréquation, y compris à l'intérieur des communautés urbaines. Actuellement, un travail important reste à faire à l'intérieur des communautés urbaines et d'agglomérations, afin que les redistributions liées à l'instauration de la TPU prennent davantage en compte des effets d'intéressement, de compensation, et de garantie d'évolution de ressources.

Si l'agglomération lyonnaise dispose de mécanismes de solidarité, ils restent d'un montant très limité et ne permettent pas une prise en compte suffisante des besoins par rapport aux ressources.

Les systèmes de péréquation prennent majoritairement en compte les questions de financements et de recettes (90 %) et négligent les besoins.

Si nos ressources sont dans la moyenne, voire plus fortes que d'autres, nous voulons réaffirmer que nos besoins sont sans commune mesure avec d'autres. Nous souhaitons donc que soit réellement calculé le coût engendré par les populations en difficulté (surcoût de l'encadrement social, scolaire,

sportif, de la sécurité, etc.). Nous estimons que les 4 % d'écart en faveur des villes de banlieue pour ce qui touche à la DGF sont encore dérisoires au regard de nos besoins.

Dans le cadre de la péréquation et des dotations versées aux communes, il est donc indispensable que les besoins soient davantage pris en compte, au niveau national et à l'intérieur des communautés urbaines, et que **des enquêtes soient menées sur l'importance des surcoûts supportés par les communes de périphérie.**

- Je pense qu'**il convient de se diriger vers la dé-liaison des taux.** Il est en effet absurde d'avoir des communautés urbaines ou d'agglomérations, dont l'évolution des ressources fiscales dépend de la seule décision des communes. Si la spécialisation fiscale est en cours, je pense qu'il serait aussi utile de réfléchir au transfert d'un impôt d'Etat. Pour Ville et Banlieue, **l'autonomie fiscale et financière est secondaire**, la priorité résidant dans la satisfaction des besoins des habitants. En effet, la possibilité de réguler des taux qui seraient trop élevés n'est pas fondamentale. Le plus important est d'assurer une péréquation et de distribuer des dotations en fonction de critères objectifs. Ce n'est que par ce biais que nous atteindrons une politique indépendante et juste. **Sur ce plan, nous pouvons saluer les modèles italien ou allemand.**

Yvon LUBY

Maire d'Allonnes, conseiller général, 1er vice-président de la communauté urbaine du Mans

Je commencerai par répondre à Laurent Davezies. Il me semble que notre propos ne concerne pas aujourd'hui la répartition des richesses et la lutte contre la pauvreté. Notre but est de définir comment les villes de banlieue pauvres peuvent répondre aux besoins des habitants, souvent très pauvres eux-mêmes.

Je prendrai l'exemple de la communauté urbaine du Mans qui connaît des problèmes semblables à ceux rencontrés par la communauté urbaine de Lyon. Au sein de la communauté urbaine du Mans, qui regroupe 7 communes, la ville du Mans a un poids considérable. Le président de la communauté étant également le maire du Mans, les décisions prises au sein de la communauté urbaine dépendent beaucoup de celles prises au niveau du Mans. De cette situation, naissent des tensions et des difficultés. Au sein de la communauté, les villes d'Allonnes et de Coulaines connaissent les difficultés des villes de banlieue pauvres.

La base de TP par habitant est respectivement de 3 800 francs et de 3 900 francs dans ces deux villes, alors qu'elle est de 17 285 francs pour le Mans. Le potentiel fiscal est de 2 000 francs pour Allonnes et Coulaines, contre 5 000 francs pour le Mans. Dans ces deux villes, les habitants sont moins riches qu'ailleurs. Cette situation s'explique par la présence de nombreux logements sociaux (55 % à Allonnes, 53 % à Coulaines, 27 % au Mans).

Les disparités touchent aussi le revenu par habitant : 34 000 francs à Allonnes, 42 000 francs à Coulaines, et 50 000 francs au Mans.

Malgré tout, les habitants des communes les plus pauvres sont les plus imposés. A Allonnes, l'effort fiscal est de 1,41 ; il peut aller jusqu'à 0,87 dans les communes les moins imposées.

Les communes pauvres supportent également des coûts supplémentaires. Etant donné notre classification en Réseau d'Education Prioritaire, nous avons moins d'élèves par classe et par

conséquent plus de classes et d'écoles à notre charge. En conséquence, nous devons payer davantage d'aides maternelles. Nous devons aussi pratiquer des tarifs spécifiques pour les cantines scolaires, la bibliothèque. Nous souhaitons également faire des dépenses en matière de sécurité et instaurer, par exemple, des correspondants de nuit. Malheureusement, nous sommes incapables de supporter un coût de 1,5 million par an.

Nous sommes en déficit. Tous nos investissements sont couverts par les subventions et les emprunts. Notre autofinancement est même négatif.

Nous ne survivons que grâce :

- aux dotations de l'Etat - notamment dans le cadre du contrat de ville
- au classement en ZRU d'une partie de la ville et au fonds de revitalisation économique
- aux opérations d'investissements financées de 60 à 80 % par le FEDER ou l'Etat – sachant que les 20 à 40 % restants sont très difficiles à trouver.

La véritable solution résiderait dans un accroissement des ressources, même si toutes les aides sont utiles. En effet, dans les villes de banlieue, les produits de fonctionnement s'élèvent à 4 800 francs par habitant contre 5 400 francs pour la même strate de population dans les autres villes tandis que le produit de la taxe professionnelle s'élève à 518 francs par habitant contre 1 439 francs pour la même strate de population dans les autres villes.

La solidarité nationale s'est en particulier traduite par la réforme de la DGF pour laquelle l'association Ville et Banlieue s'est battue, sachant que la commission des finances dont je faisais alors partie avait notamment tenu compte de critères sociaux qui n'étaient pas pris en considération avant 1980. Mais des blocages sont survenus depuis, faisant progressivement stagner la DGF dans des villes de banlieue où la population a vieilli et diminué. Aujourd'hui, grâce aux critères mis en place, elle s'élève chez nous à 1 525 francs par habitant au lieu de 1 090 francs au Mans, l'écart ne

compensant toutefois absolument pas la différence de richesse fiscale qui est de 2 500 francs par habitant.

La progression enregistrée par la DSU ces dernières années ne satisfait pas non plus les besoins existants, puisqu'elle s'élève à 407 francs par habitant, au lieu de 75 francs pour le Mans dont le potentiel fiscal est pourtant supérieur à la moyenne.

Le gouvernement devrait donc avoir le courage de sa politique, qui ne peut pas faire plaisir à tous. Pour aider les communes socialement en difficulté grâce à la DSU, **il doit en resserrer les critères pour éviter le saupoudrage**, limiter le nombre de communes bénéficiaires et augmenter l'enveloppe de celles-ci.

L'exemple de l'Ile-de-France montre que nous pouvons également mettre en place une solidarité régionale.

Au niveau local, l'existence d'une communauté urbaine permet une sorte de péréquation financière entre toutes les villes par l'intermédiaire des compétences exercées par cet organisme. Ainsi, les communautés urbaines assurent généralement l'égalité en matière de transports, de voirie, de traitement des déchets, d'assainissement et de nombreux autres équipements, ce qui n'est pas négligeable. La loi Chevènement de 1999 a avancé plusieurs outils en faveur d'une répartition péréquée de la TPU et de la dotation de solidarité communautaire. Mais de manière peu cohérente, le gouvernement a prévu de financer l'intercommunalité par la TPU et de mettre en place les dotations de solidarité communautaire (DSC) pour gommer à terme les inégalités de ressources fiscales, tout en faisant disparaître partiellement l'élément dynamique de la taxe professionnelle, par la suppression de la part salaires de celle-ci.

Pour les communautés urbaines, les DSC sont obligatoires depuis 2000. La fiscalité française est fondée sur les stocks. Les effets péréquateurs des dotations ne peuvent donc survenir qu'après

plusieurs années, et ce, en espérant que la suppression des salaires de la base de la taxe professionnelle n'engendrera aucun blocage.

La TPU fait aujourd'hui l'objet de jugements contradictoires. C'est dans les communautés urbaines où la mise en place de la TPU est la plus ancienne, que la DSC est la plus élevée par habitant. Nous devons donc mettre en place ces deux mécanismes et laisser faire le temps. Mais la TPU ne se met aujourd'hui en place que si une majorité qualifiée de communes y est favorable. Ainsi, au Mans, la TPU est repoussée parce qu'une majorité de communes relativement riches s'y oppose.

Les situations sont donc inégales par rapport à la TPU. Le montant des dotations va de 9 francs par habitant à Brest à 220 francs à Arras. De plus, sans être favorable à la centralisation à tout prix, je m'inquiète du fait que l'Etat puisse laisser les collectivités gérer seules toutes les situations difficiles. Or le législateur a insuffisamment encadré les critères de répartition des dotations, qui ne sont même pas obligatoires. Chaque communauté urbaine est donc finalement libre de choisir le mode de calcul et le montant de la DSC, ce qui crée des inégalités importantes.

Avec la DSC versée par la communauté urbaine du Mans, je n'ai pas pu boucler mon budget 2001. La situation étant la même concernant le budget 2002, je réclame donc une augmentation de la dotation de DSC. Je suis donc une fois de plus tributaire des décisions de la communauté urbaine. Le législateur devrait donc préciser davantage, et dans le sens d'une meilleure redistribution, les critères de la TPU et du calcul de la DSC.

D'autres réformes relatives à la TH et à la TP sont à reprendre. J'ai seulement tenu à exposer la situation à laquelle je suis confronté.

René Proby,

maire de Saint-Martin-d'Hères

Je suis maire de Saint-Martin-d'Hères, qui est la deuxième ville du département de l'Isère. J'ai particulièrement apprécié l'intervention du maire de Rillieux, qui a précisé les problèmes que nous connaissons.

Premièrement, quels moyens et objectifs de réduction des inégalités allons-nous nous fixer pour résoudre ces problèmes ? Cette démarche conditionne en effet la possibilité de parvenir à un résultat. L'adoption de la DSU dépendait d'un vote majoritaire des instances décideuses de telle sorte que certaines villes comme Bordeaux la perçoivent alors qu'elles n'en ont pas vraiment besoin. 30 % des inégalités auraient été réduites à ce jour. Mais ce taux prend-il en compte les charges spécifiques touchant les communes les plus défavorisées ? Dans les dix ans à venir, l'objectif doit en tout cas consister absolument à réduire de moitié les 70 % restants. Dans le cas contraire, les mesures se succéderont, engendrant à terme des effets pervers sans parvenir à un résultat.

Deuxièmement, au terme de discussions relatives à l'intercommunalité, les communes de l'agglomération grenobloise reçoivent une dotation de solidarité intercommunale intéressante. Mais celle-ci risque nécessairement d'être gravement remise en cause, notamment par les majorités changeantes. La loi doit donc garantir une dotation minimale, compte tenu en outre de l'absence de visibilité sur l'avenir du financement de l'intercommunalité.

Enfin, ma commune bénéficie du GPV, c'est-à-dire du dispositif mis en place par la Politique de la Ville. Mais ce dernier fait naître des espoirs au sein des populations en difficulté, sachant que le taux d'effort fiscal s'élève chez nous à 1,96 fois la moyenne nationale, ce qui pose un problème de financement.

Cette assemblée doit donc trouver des solutions aux problèmes jusqu'ici exposés.

Patrick Magro,

1er adjoint au maire de Septèmes-les-Vallons

Je suis premier adjoint au maire de la commune de Septèmes-les-Vallons, dans les Bouches-du-Rhône et membre du Comité de pilotage du Grand Projet de Ville Marseille Nord.

Au regard de l'intervention d'Yvon Luby, et en qualité d'élu d'une commune placée de force dans la communauté urbaine de Marseille, je dirai que nous bénéficions d'un climat d'écoute. De ce point de vue, le débat sur la DSC, qui constitue le seul outil à l'entière disposition des conseillers communautaires, me semble important. En outre, l'existence de communautés urbaines sans taxe professionnelle unique semble aujourd'hui inimaginable.

Ensuite, au regard de l'intervention de Dominique Bur, je ne comprends pas l'idée d'une impossibilité de réviser les finances locales conjuguée à celle de la nécessité de leur mise à jour, la charge de cette tâche étant alors censée incomber aux communes. Les élus locaux ont du mal à entendre ce genre de propos. Mais peut-être ai-je mal compris ?

Bernard Rias,

1er adjoint au maire de Vaulx-en-Velin

Nous avons évoqué quelques paradoxes générés par le système fiscal local. Tout d'abord, deux recensements successifs montrent que le revenu moyen par famille a augmenté de 15 % dans l'Ouest lyonnais et de 1,5% dans l'Est lyonnais. Ensuite, pour Vaulx-en-Velin, la DSU baissera l'an prochain et la ville ne sera plus éligible en 2003. Nous n'avons pas réalisé que nous nous étions enrichis depuis. Enfin, la ville intervient dans des champs de compétence qui ne sont pas les siens puisqu'elle ne lève pas l'impôt dessus. Une commission travaillera donc sur ce point au niveau de la communauté urbaine. Mais la question est d'urgence.

Nous entendons depuis longtemps ce qui s'est dit aujourd'hui. Mais je ne sais pas s'il ne vaut pas mieux remettre les choses à l'endroit plutôt qu'à plat. Certaines logiques économiques, sociales et politiques se télescopent. Certaines communes ne pourront donc plus attendre longtemps. Dans la notion de dotation de solidarité urbaine, le terme de solidarité est usurpé. Le produit du système n'est pas satisfaisant. Les décisions doivent conférer aux citoyens la même possibilité d'accès à tous les services.

Guy David,

maire de Saint-Germain-au-Mont-d'Or

Même si on admet qu'opposer communes pauvres et riches est stérile, force est de constater que sont objectivement pauvres les communes de peuplement, qui ont de lourdes charges de gestion des difficultés sociales. Cela les différencie des communes de résidence, aux habitants majoritairement à l'aise ; néanmoins, il est parfois plus vivable d'être pauvre dans une commune de peuplement qu'ailleurs, au vu des orientations plus sociales qui y sont prises.

Première remarque à Dominique Bur, de la DGCL : il serait judicieux d'exprimer de manière plus accessible les critères qui fondent la DGF, la DSU.

Deuxième remarque au Comité des Finances Locales : ne pourrait-on pas remplacer la notion de moyenne (revenu moyen, valeur locative moyenne) par une répartition des valeurs par strates de population. Il faudrait remplacer la calculatrice par une abaque, mais ce serait plus conforme à la réalité.

Pour terminer, je voudrais attirer l'attention sur la situation des petites communes comme la nôtre avec 2 385 habitants, 300 logements HLM construits en 1950, 1960, 1970 (développement local de la SNCF, dont l'activité depuis a baissé).

Sur la troisième couronne de la Communauté Urbaine de Lyon, avec peu de potentiel fiscal (produit fiscal de la TP : 660 000 F), notre commune couvrait d'importantes charges sociales (animation, jeunesse, sport, services divers). La taille ne permet, ni ne justifie une inscription classique en projet de ville.

Pourtant, nous avons des besoins supérieurs à beaucoup de communes plus riches. J'en tire la conclusion qu'il faudrait mettre en place des critères de péréquation mieux adaptés à la taille des communes.

En bref, je viens plaider pour une meilleure prise en compte des communes de peuplement de petite taille.

TABLE RONDE N°2

Réviser le système des dotations, renforcer les péréquations

Interventions de :

Alain GUENGANT, professeur à l'Université de Rennes

Pascal BUCHET, maire de Fontenay-aux-Roses, conseiller général

Jean-Pierre KUCHEIDA, député, maire de Liévin, président d'ACOM-France

Paul LORIDANT, sénateur, maire des Ulis

Débat avec :

Alain LACOMBE, maire de Fosses

Jean-Paul JARGOT, DGS de Saint Martin d'Hères

Victor CHOMENTOWSKI

Nous abordons maintenant la table ronde relative à la révision du système de dotations dont Dominique Bur a dressé l'évolution possible. Vous avez déjà formulé des revendications et attendez de nouvelles propositions.

Nous allons revenir un peu en arrière en donnant la parole à l'universitaire, en l'occurrence à Alain Guengant, pour nous parler du rapport qu'il vient de présenter au Commissariat Général au Plan. Vous savez déjà par la presse que ses travaux l'ont amené à évaluer à 30% l'effet péréquisiteur des systèmes financiers actuels. Il va nous aider à comprendre ce niveau et apprécier comment les évolutions sont perceptibles.

Après la vision nationale, il est bon que l'on se mette au niveau communal et plus particulièrement au niveau d'un ensemble restreint de communes où les inégalités sont criantes. Pascal Buchet exposera le cas des communes du département des Hauts-de-Seine où se retrouvent à la fois les communes les plus riches de France, et d'autres bien mal loties. Il exprimera dans quelle mesure, selon lui, les dotations peuvent ou pas corriger de telles inégalités. Jean-Pierre Kucheida président de l'ACOM, rappellera ensuite la situation des communes minières. Enfin, Paul Loridant nous donnera le point de vue d'un maire de banlieue qui est aussi sénateur.

Avant de lancer le débat avec la salle, il reviendra à Monsieur Laurent David de compléter le tableau dressé par Monsieur Bur sur les dotations en exposant le point de vue du ministère des Finances.

A la demande de la Direction Générale des Collectivités Locales et du ministère des Finances, le Commissariat Général du Plan a réalisé la première évaluation nationale des effets de la politique de péréquation en France sur les 36 500 communes métropolitaines et l'ensemble des groupements à fiscalité propre et sur la période allant de 1994 à 1997. Cette évaluation est en cours d'actualisation jusqu'en 2002, sachant que le commentaire ne porte que sur la première période.

Cette étude globale ne portait pas sur les moyens mis en œuvre à travers la DGF et le Fonds National de Péréquation mais sur la réduction effective des inégalités de ressources à travers le potentiel fiscal et les disparités entre les charges communales à travers un indicateur synthétique réalisé à l'initiative de la DGCL en application de la loi Pasqua.

Elle conclut à quatre résultats majeurs.

- **Premièrement, le taux de réduction des inégalités de ressources et de charges liées aux transferts et aux concours de l'Etat s'élève à 30 %.** Quant à savoir si ce résultat est suffisant, je tiens à le nuancer. D'une part, compte tenu de l'ampleur considérable et sans comparaison avec l'étranger des inégalités intercommunales en France, ce taux constitue une avancée. L'objectif de péréquation représente un défi important pour les pouvoirs publics. Je ne fournirai pas de chiffres pour éviter les images excessives. Le résultat de la politique menée depuis quinze ans est donc significatif. D'autre part, le législateur n'a jamais fixé d'objectif précis de péréquation. Les pouvoirs publics n'escomptaient certainement pas corriger la totalité des inégalités parce que ce défi serait insurmontable et comporterait des effets pervers, notamment en termes de développement économique. Le taux de 30 % peut être jugé à l'aune de référents divers, 100 %, 50 % ou 75 %. L'appréciation de l'ampleur de la péréquation pose donc problème.

- **Deuxièmement, la péréquation a enregistré un léger recul de 1994 à 1997.** Or s'ils n'ont jamais fixé un niveau de péréquation à atteindre, les pouvoirs publics tiennent à une progression de la péréquation dans le temps grâce à l'organisation à géométrie variable de la DGF et à la montée en puissance continue de la dotation d'aménagement par rapport à la dotation forfaitaire. La situation est donc quelque peu préoccupante parce que le développement économique a accentué les inégalités primaires de ressources et de charges entre les communes. Comme la péréquation a perdu de son efficacité, les inégalités secondaires – après transfert – ont augmenté d'environ trois points sur la période considérée, et ce au lieu de régresser. Le système ne conduit donc pas à réduire mais à faire légèrement augmenter ces inégalités.

- **Troisièmement, la péréquation résulte, en France, de la connexion de plusieurs dispositifs, au cœur desquels se trouve la dotation globale de fonctionnement.** Or la dotation forfaitaire de la DGF tient un rôle extrêmement ambigu. En effet, elle est le principal instrument français de péréquation puisqu'elle représente à elle seule environ 60 % des 30 % d'inégalités réduites. Si la péréquation se cantonnait la DSU à et à la DSR, les ordres de grandeur ne seraient pas les mêmes : à titre d'exemple, la DSR ne réduit que de 1 % les inégalités entre l'ensemble des communes.

Le problème réside dans le fait que la dotation forfaitaire perd progressivement son pouvoir péréquateur puisqu'il était de 65 % en 1994 tandis qu'il n'est plus que de 55 % en 1997. Cette perte grignote la totalité des effets péréquateurs des autres dotations – dotation de solidarité urbaine, rurale ou intercommunale. Tous les gains effectivement obtenus sont plus que compensés par la perte d'efficacité redistributive de la dotation forfaitaire.

- **Quatrièmement, les disparités intercommunales sont très importantes**

au niveau de la correction des inégalités. La péréquation est hétérogène dans ses résultats, la correction de 30 % ne concernant pas toutes les communes. La dotation forfaitaire est la cause principale de cet état de fait.

En conclusion, le rapport du Commissariat ne visait pas à proposer une réforme mais seulement à établir un constat.

Mais les premiers résultats de l'évaluation montrent que la politique de péréquation intercommunale ne saurait être redynamisée si la question du mode de répartition de la dotation forfaitaire n'est pas posée et résolue. En effet, au cas contraire, le pouvoir péréquisiteur de cette dotation continuera de s'amenuiser parce que les critères régissant son partage sont historiques et fossilisent la situation de 1993.

Ceci est d'autant plus vrai que la dotation forfaitaire cristallise non seulement les péréquations antérieures à cette date, c'est-à-dire toute la redistribution effectuée à l'époque du VRTS et dans les deux premières moutures de la DGF, mais aussi la taxe locale sur le chiffre d'affaires, qui était inégalement répartie dans l'espace : elle était en effet très fortement concentrée dans les grandes villes en sorte que la pérennisation de cette compensation d'impôt local constitue une source d'accroissement des inégalités des ressources entre les collectivités.

Pascal BUCHET
Maire de Fontenay-aux-Roses, conseiller général

Je remercie l'association de m'avoir invité. J'ai en effet écrit au président du Comité des Finances Locales pour m'opposer à l'avis rendu sur la proposition du gouvernement visant la réforme de la fiscalité locale car cet avis tend à maintenir les inégalités de ressources liées à la TP.

Nous manquons, sur le sujet, d'expertises et d'études. Je remercie à ce titre le professeur Guengant pour son étude surprenante et très intéressante. La DGF constitue en effet le seul facteur vraiment péréquateur alors que ce n'était pas l'objectif initial.

En qualité de maire et médecin hospitalier, j'ai mené une enquête personnelle sur le département des Hauts-de-Seine, qui est riche et contrasté, pour montrer les conséquences que les inégalités entre communes ont sur les populations. Nous pourrions d'abord demander au ministère de fournir davantage d'expertises et d'études universitaires pour avancer sur cette question.

Les inégalités de bases de taxe professionnelle enregistrées dans les Hauts-de-Seine sont représentatives de la situation existant partout sur le territoire national.

Tout d'abord, en termes d'indicateurs, les bases de taxe professionnelle traduiraient certainement mieux la richesse des communes que le potentiel fiscal qui mêle l'impôt versé par l'habitant et par l'entreprise. Les écarts s'étalent de 1 à 80 dans le département visé. Les indicateurs de charges retenus sont les pourcentages de logements sociaux dans les communes, qui vont de 1 à 28. J'ai ensuite établi qu'aucun lien n'existait entre les bases de taxe professionnelle et les pourcentages de logements sociaux. Il est donc abusif de conclure à un équilibre dans tous les cas.

Ensuite, **les inégalités de taxe professionnelle entraînent une taxe d'habitation plus lourde et un moindre service rendu à la population.**

Lorsque la base de la taxe professionnelle est

importante, l'habitant paye une taxe d'habitation moins importante. Nous avons besoin de développer ces études à l'échelle nationale.

Par ailleurs, les villes ayant peu de bases de taxe professionnelle mobilisent d'autant plus le potentiel fiscal.

Enfin, en termes de différences, un habitant de l'une des 25 % de villes les plus pauvres en taxe professionnelle paye 451 francs de plus qu'un habitant de l'une des 25 % de villes les plus riches. Mais cette approche des répercussions sur les habitants est très minimaliste.

Les bases de taxe professionnelle permettent d'augmenter les dépenses de fonctionnement. Moins les bases de taxe professionnelle sont importantes, moins les dépenses de fonctionnement d'une commune sont élevées et par suite, moins les populations bénéficient de services. La grande inégalité réside dans ce dernier constat. L'écart entre le quart des villes les plus riches et celui des villes les plus pauvres s'élève à 5 000 francs par an et par habitant. En tenant compte des différences notées de la taxe d'habitation, l'écart représente près de 6 500 francs, soit 1 000 euros par habitant.

Les courbes associant pourcentage de logement sociaux et bases de taxe professionnelle mettent en évidence des disparités impressionnantes. J'ai tenté de regrouper les communes en quatre catégories :

- les communes enregistrant un niveau important de taxe professionnelle et de logements sociaux, et qui bénéficient de ce fait d'un équilibre
- les communes enregistrant un niveau faible de taxe professionnelle et de logements sociaux, et qui sont donc également équilibrées
- les communes ayant peu d'argent et beaucoup de charges et qui enregistrent de ce fait des disparités importantes
- les communes ayant beaucoup d'argent et peu de charges et enregistrant donc également

de fortes disparités

La péréquation souhaitée devrait ne viser que le quart des villes dont la situation mériterait véritablement d'être améliorée : celles de la troisième catégorie.

Le principe de mixité sociale et la loi SRU tentent actuellement de faire progresser la répartition des logements sociaux. Mais seule la DGF a un réel impact sur la réduction des inégalités de ressources.

Conclusions :

Premièrement, **le potentiel fiscal ne permet pas d'apprécier valablement la richesse de chaque commune**. Les différences de bases de taxe professionnelle sont certainement plus pertinentes de ce point de vue. Deuxièmement, les différences entre les lieux d'habitation sont importantes en termes de service rendu à la population et de lourdeur de la taxe d'habitation. La péréquation pourrait jouer entre les villes riches ayant peu de charges d'une part et les villes pauvres ayant beaucoup de charges d'autre part. Cette redistribution, opérée par le biais d'outils à définir, vise au minimum 1000 euros par habitant et par an qu'il faudra transférer.

Je suis à cet égard persuadé que le discours visant à ne pas toucher à l'acquis pour pouvoir organiser plus justement le système fiscal local ne peut permettre une réduction significative des inégalités. En cela, **je m'oppose fermement au Comité des Finances Locales, qui estime que la marge sur les dépenses nouvelles ou sur les dotations nouvelles constitue la seule solution possible de péréquation**. Or, dans cette hypothèse, les réductions prendront un siècle !

En revanche, si nous parvenons à affiner le diagnostic, nous obtiendrons des résultats plus rapides. Nous devons donc nous fixer des objectifs clairs et chiffrés en augmentant et en améliorant les

dotations existantes afin qu'elles deviennent péréquatrices.

Je crois que l'argument de l'autonomie fiscale est un alibi qui ne doit pas pouvoir perdurer.

Les villes que j'ai décrites précédemment comme à lourdes charges et à faibles bases de taxe professionnelle ne se situent pas dans une logique d'autonomie fiscale parce que l'effort fiscal y est important. L'autonomie fiscale n'existe que pour les villes qui disposent de marge, soit grâce à de faibles charges, soit grâce à de fortes ressources.

Cet élément, souvent invoqué, est d'ailleurs la base même de l'avis du Comité des Finances Locales.

Devons-nous ajouter une péréquation à la marge, avec des dotations supplémentaires, ou bien agir sur les acquis ? Tel est bien le débat.

Alors que l'on parle beaucoup de lutte contre les inégalités, on ne peut faire l'impasse sur cette inégalité entre les communes, très difficile à comprendre pour les citoyens.

Jean-Pierre KUCHEIDA

Député, maire de Liévin, président d'ACOM-France

Il s'agit du combat des villes pauvres contre les villes riches. Je me sens dans une position permanente et humiliante de mendicité pour obtenir ce que d'autres récupèrent sans aucun effort. Les communes de banlieue, minières ou certaines villes-centres sont bien plus méritantes à faire ce qu'elles font par rapport à des communes opulentes qui font souvent preuve de suffisance, en tout cas d'indifférence à l'égard des difficultés des autres.

Lors de la création des emplois-jeunes en 1997/1998, j'avais demandé que la péréquation soit totale en faveur des villes en difficulté et que l'effort émane de l'Etat afin de ne pas bénéficier seulement de 80 ou 85 % du dispositif et de ne pas avoir à réclamer l'aide du Conseil général ou régional. Ce vœu avait été porté devant le ministère de la Solidarité et des associations telles que celles des Grandes Villes que présidait Michel Delebarre. Un refus m'a été opposé, de sorte que nous prenons en charge une partie de ces emplois-jeunes, malgré nos difficultés et bien que les problèmes sociaux se posent chez nous de la manière la plus aiguë.

La volonté de péréquation s'accroît aujourd'hui mais elle existe depuis trente ans. Heureusement que des avancées ont eu lieu. En 1985, j'ai travaillé sur la DGF avec Jacques Floch en tant que trésorier de l'association Ville et Banlieue. Or cet outil nous a permis de respirer même si ses effets se sont très largement atténués, voire retournés. J'ai d'ailleurs contribué à l'évolution, en 1989/1990, vers la DSU portée par Michel Delebarre. Or cette dotation recelait certaines anomalies. Elle couvrait notamment un nombre trop important de communes sur le territoire national. Je demande donc régulièrement à Jean-Marc Ayrault s'il n'a pas honte de toucher la DSU pour le compte de la resplendissante ville de Nantes. Il récupère en réalité ce qu'il peut et fait en cela la même chose que les autres maires de France. **C'est pourquoi la véritable péréquation suppose de toucher aux acquis, sachant que le combat sera très difficile.**

Je préside l'Association des Communes Minières de France, lesquelles sont le plus souvent dans une situation encore plus difficile que celle des communes de banlieue. Je suis bien placé pour le savoir puisque je suis toujours membre de l'association Ville et Banlieue même si je ne participe pas souvent à ses travaux. La mine aura définitivement disparu du paysage français en 2005 avec la fermeture du bassin de Gardanne, du bassin de Lorraine et de quelques exploitations du Gard. Or la mine ne générait pas de taxe professionnelle mais seulement la redevance des mines, sachant que la première rapporte quarante fois plus que la seconde. Le poids de la fiscalité économique est donc extrêmement faible au sein de nos budgets, lesquels ne reposent la plupart du temps que sur l'impôt versé par les ménages. Ces villes minières sont donc confrontées à des difficultés économiques et sociales et à des problèmes environnementaux incroyablement complexes et insuffisamment pris en considération par les pouvoirs publics en raison du coût colossal que ce chantier représente même si les catastrophes les obligent à s'y intéresser, après coup naturellement. En outre, ces communes souffrent d'un manque d'équipements et de personnel, trois fois moins nombreux qu'ailleurs, de potentiels fiscaux s'élevant à 40 ou 50 % des potentiels moyens de la strate démographique concernée.

Les foyers de ces communes souhaitent pourtant jouir immédiatement des mêmes services que les autres citoyens français. Mais ils se moquent de savoir que la situation fiscale spécifique de leur commune ne permet pas de satisfaire cette aspiration. Ils ne sont sensibles qu'à leur vie quotidienne. Alors que l'Etat demande à certaines communes de doter leur parc d'habitation de 20 % de logements sociaux, celui des villes minières est déjà constitué de tels logements dans une proportion allant de 50 à 80 %. Je remercie ceux qui ont contribué à l'instauration de la péréquation. Mais en dépit des efforts accomplis, la situation de ces communes est difficile et s'est même aggravée

durant les quinze dernières années, comme le mettent en évidence les chambres régionales des comptes. Des investissements économiques ont été réalisés mais l'écart entre les communes est tel et la situation de départ est tellement viciée qu'il est presque impossible d'aplanir les différences sans réviser les acquis.

Il ne saurait y avoir deux catégories de français. Je continuerai donc à me battre avec vous tous, et en particulier avec Pierre Bourguignon. Je me battrai également aux côtés de certaines communes-centres, le maire de Sedan me faisait part dernièrement des difficultés de celles-ci. Devant cette situation, l'association des Communes Minières et l'association Ville et Banlieue montent actuellement l'opération « Dignité pour nos communes » en vue de mobiliser les pouvoirs publics.

Nous devons aujourd'hui perfectionner le système de péréquation, qui est complexe, opaque et insuffisant. Nous souhaitons améliorer la répartition des richesses dans le pays et rétablir l'égalité territoriale. Les modifications doivent porter sur les éléments majeurs.

La mise en place des intercommunalités nous pénalise aujourd'hui. Ma ville s'insère dans une communauté d'agglomération qui s'est mise en place le 1er janvier 2000 avec un système de fiscalité et de TPU. Mais pour des communes pauvres, et notamment pour celles qui comptaient sur un accroissement de la taxe professionnelle, ces dispositifs ne se révéleront bénéfiques que dans dix ou vingt ans, après d'énormes difficultés. Or ce phénomène n'a pas été pris en considération par les pouvoirs publics, qui devront donc peut-être revoir les dispositifs votés pour permettre aux villes concernées de continuer sur leur lancée.

Les communes n'attendent plus beaucoup de la DGF, compte tenu de ses formes viciées rappelées à juste titre par Alain Guengant. Cette dotation doit donc être redynamisée. En outre, il est totalement anormal que des villes comme Strasbourg,

Bordeaux ou Toulouse, laquelle n'est pas endettée, bénéficient de la DSU.

De même, le ciblage des communes à ressources faibles doit être fondé sur des critères beaucoup plus pointus et le principe de l'effort fiscal dans le cadre de la DSU doit être déplafonné.

Ma commune s'est, par exemple, endettée fortement pour atteindre certains objectifs et se retrouve pénalisée parce que son effort fiscal dans le cadre de la DSU se situe à 2,1 alors que ce dernier est plafonné à 1,3. Le coefficient de majoration doit donc être augmenté, sachant qu'il s'étend aujourd'hui de 0,5 à 2 et ne permet pas une péréquation suffisante.

Les interventions de ce matin ont été passionnantes et profondément justes. Les communes françaises n'en peuvent plus de constater de telles différences. Nous devons donc nous battre. Nos communes sont les premières concernées par la politique du GPV parce que ce sont elles qui ont le plus de difficultés. Or elles doivent apporter une quote-part. Nous sommes certes parvenus à obtenir le relèvement des subventions qui peuvent aller jusqu'à 90 % aujourd'hui. Mais les communes doivent encore apporter les 10 % restants, notamment lors d'opérations de grande envergure mobilisant surtout les finances locales. Les communes doivent également pouvoir mobiliser la fiscalité suffisante pour assurer le fonctionnement futur, ce qui reste problématique même si le ministère de la Ville a commencé à se pencher sur cette question.

L'exigence d'égalité entre les citoyens français touche ainsi aux bases de la démocratie. Il n'y a pas de raison pour que les plus pauvres payent plus que les autres, sachant que les plus riches payent le moins.

Je suis à la fois maire de banlieue et membre de la Commission des finances au Sénat. Dans le cadre des institutions actuelles, les discours tenus ici, et notamment celui de Jean-Pierre Kucheida, n'ont aucune chance d'être entendus au Sénat tel qu'il est aujourd'hui composé. Je partage la plupart des objectifs cités mais ils devront être présentés différemment. L'objectif est de parvenir à des résultats.

Tout d'abord, le dossier est extrêmement complexe et me laisse perplexe. La dichotomie entre communes riches et pauvres est surprenante. La ville des Ulis est considérée comme riche parce qu'elle bénéficie largement de la taxe professionnelle mais ses habitants sont parmi les plus pauvres du département. Quant à la commune voisine et bourgeoise d'Orsay, elle est relativement pauvre alors que ses habitants ont un certain pouvoir d'achat.

En réalité, il s'agit d'identifier le niveau de contribution de chaque habitant au regard des prestations de service communales devant être assurées. Sur ce point, j'admets que le principe d'égalité doit s'appliquer quotidiennement. En effet, dans le cas contraire, le principe de la République est violé.

Ensuite, en tant que maire, je souhaite voir clair dans mes capacités de gestion. Autrement dit, et en cela, nous ne nous distinguons pas tellement des entreprises, l'essentiel est que l'horizon institutionnel et fiscal soit le plus clair possible pour que les communes ne soient pas soumises à des à-coups divers.

Par ailleurs, vous omettez une dimension du problème. Siégeant depuis plus de quinze ans au Sénat et depuis plus de douze ans à la Commission des finances, je pense que certaines personnes n'ont pas une appétence affective positive à l'égard des collectivités locales. Autant la DGCL défend comme il se doit ces dernières, autant les administrateurs de Bercy font preuve

d'une défiance systématique à leur endroit. Ils semblent penser que certaines dépenses des collectivités sont superflues et que leurs politiques ne sont pas toujours pertinentes. Je parle non pas du ministre mais de la machine technocratique du ministère qui garde un recul à l'égard des collectivités locales. Nous devons intégrer cette donnée, d'autant que suite aux réformes lourdes qui ont été menées, notamment sur la part salaires de la taxe professionnelle, l'administration de Bercy, et le ministre lui-même, ont le sentiment que le premier contribuable local est aujourd'hui l'Etat, à travers le versement de dotations.

De ce fait, **le remplacement de l'impôt par une dotation rend les collectivités locales vulnérables en les soumettant chaque année au vote du Parlement** dont la majorité varie, et dont la marge de manœuvre vis-à-vis du gouvernement est étroite. L'article 40 de la Constitution ne permet pas au législateur d'aggraver les dépenses ou de diminuer les recettes. Or, en cas de conflit, la majorité ne censurerait certainement pas le gouvernement et se soumettrait. Je ne suis donc pas sûr que le fait d'orienter les finances des collectivités vers les dotations ne remette pas à terme en cause le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales auquel je suis très attaché. Vous devez donc réfléchir au subtil dosage qui doit en la matière être respecté.

Je suis maire de banlieue au Sénat. Or cette catégorie est minoritaire au sein de cette institution qui compte surtout des maires ruraux et des présidents de conseils généraux de départements ruraux. Les débats voient systématiquement s'opposer tenants de la DSU et défenseurs de la DSR, la faveur étant alternativement accordée à l'une ou à l'autre. Dans ces conditions, nous n'avons donc pas intérêt à nous reposer outre mesure sur les dotations. La péréquation se complexifie. Il est aujourd'hui question de la péréquation verticale que l'Etat redistribue aux communes de toutes sortes, mais s'y ajoute progressivement une péréquation horizontale découlant de la loi Chevènement, de la loi sur l'intercommunalité et de la taxe professionnelle unique. A cet égard, le vice-président de la communauté urbaine de Lyon devra nous expliquer pourquoi cette dernière n'a pas adopté la TPU.

Jacky DARNE

La communauté urbaine de Lyon n'adoptera la TPU qu'au 1er janvier 2003 en raison de la liaison des taux.

Paul LORIDANT

Je posais cette question par curiosité intellectuelle pour comprendre comment il était possible de parler de solidarité et de péréquation sans adopter la TPU.

Du fait de mon expérience à la Commission des finances du Sénat, je pense que les collectivités territoriales ont intérêt à fonder une part de leurs recettes sur une quote-part de l'impôt national, par exemple sur un pourcentage de TVA, pour se soustraire aux aléas de la majorité du Parlement et des orientations gouvernementales. Cette solution me semble plus sage que celle consistant à attendre chaque année l'évolution des dotations. En tout cas, un dosage des deux amortirait les risques même si le problème de la répartition de la masse ainsi constituée subsistera.

Quoi qu'il en soit, je suis très attaché au principe d'égalité. Il n'y a pas de raison que les villes de banlieue ne bénéficient pas des mêmes conditions de transport, de scolarité et de réussite sociale que les autres communes. Je suis donc favorable à ce que nous fournissions des efforts en ce sens. Mais si des mesures sont prises à cette fin, le monde rural réclamera les mêmes.

Laurent DAVID

Conseiller technique auprès du ministre des Finances et de la secrétaire d'Etat au Budget

De nombreuses interventions ont convergé. Je répèterai peut-être un peu les propos tenus aujourd'hui, ce qui montrera que Bercy partage nombre de considérations développées ce matin.

Comme je l'ai déjà dit, il faut admettre que le problème des finances locales ne puisse être appréhendé de la même manière par les maires, les administrateurs du ministère des finances et les parlementaires. Je suis conscient que ce sujet n'intéresse pas seulement le local ou les finances. Il recèle en effet des enjeux fondamentaux de cohésion sociale et d'égalité d'accès au service public. Le système actuel fonctionne, certes, mais il est loin d'être optimal.

Sur le plan financier, il faut remplir trois objectifs.

Il faut premièrement, et la tâche n'est pas si simple, faire émerger un diagnostic partagé.

Aujourd'hui, il l'est parce que les communes représentées connaissent des situations comparables. Mais dans d'autres enceintes, ce ne sera pas le cas. Deuxièmement, il devrait être assez simple de définir des objectifs en vue d'améliorer le système des finances locales. Troisièmement, il faut s'intéresser concrètement aux modalités de mise en œuvre de ces objectifs parce que le sujet est extrêmement complexe. Il faut également accepter une forme de progressivité dans cette mise en œuvre, sauf à se heurter à certains obstacles classiques.

- S'agissant du diagnostic, **la situation des collectivités locales françaises est en premier lieu globalement satisfaisante.** Ces dernières dégagent incontestablement un excédent de gestion contribuant positivement au respect des engagements européens. Elles enregistrent des dépenses et des recettes dynamiques et participent à l'investissement public en France de manière essentielle.

- En second lieu, les finances locales sont importantes pour les finances de l'Etat, et d'abord du point de vue de leur montant. En effet, les

transferts de l'Etat vers les collectivités locales, au titre de la compensation de la diminution des impôts locaux ou d'autres dotations en investissement ou en fonctionnement, s'élèvent à plus de 360 milliards de francs en 2002, représentant ainsi le deuxième poste de dépenses de l'Etat. Or ces transferts croissent deux fois plus vite que les autres dépenses de l'Etat, et ce, abstraction faite des réformes fiscales, et notamment de celle portant sur la part salaires de la taxe professionnelle.

- En troisième lieu, **les ressources, notamment fiscales, sont inégalement réparties.** L'exemple du département des Hauts-de-Seine le montre. Or cette situation résulte surtout de la répartition inégale de la base de la taxe professionnelle. L'accroissement de la part de la fiscalité dans le budget des collectivités, auquel je ne m'oppose pas par principe, ne doit pas conduire à aggraver la disparité de ressources existante. Le revenu et les charges sont tout autant inégalement répartis entre les collectivités locales, et ce quels que soient les indicateurs retenus, sachant qu'il faut toujours essayer d'en retenir plusieurs. En tout cas, **il est conceptuellement plus facile de mesurer des inégalités de ressources que des inégalités de charges.**

Le Commissariat Général au Plan a montré que les dotations réduisent les écarts enregistrés de 30 % certes, mais 30% seulement. De fait, nous ne sommes pas sûrs que le dispositif actuel permette d'atteindre de façon optimale l'objectif de réduction de ces écarts.

- En quatrième lieu, **les ressources fiscales locales sont plus importantes en France que dans d'autres Etats et offrent une véritable marge de manœuvre aux élus locaux.** Dans d'autres pays, elles peuvent être conséquentes sans que la collectivité puisse jouer sur leur assiette, ce qui est assez répandu, ou même sur leur taux. L'Etat prélève l'ensemble de la fiscalité et en rétrocède une fraction aux collectivités locales, comme c'est par exemple le cas en

Allemagne, aux Pays-Bas ou en Belgique. Ainsi, la fiscalité locale traditionnellement entendue, et impliquant la possibilité pour les collectivités de voter annuellement des taux d'impôt, est plus importante en France que partout ailleurs en Europe.

Cette situation doit être reliée aux inégalités constatées entre collectivités et aux problèmes d'équité existant entre les contribuables en termes d'assiette, à cause des bases de cette fiscalité, et en termes de taux, parce qu'ici ou là, la faible localisation des entreprises conduit à prélever davantage les ménages. Ces questions d'équité ont amené à lisser la charge de la taxe d'habitation sur les contribuables, et notamment sur les plus modestes d'entre eux. En la matière, plus de neuf millions de contribuables sont aujourd'hui exonérés ou bénéficient d'un dégrèvement en fonction de leur revenu. La réforme est bonne en termes d'équité fiscale. Mais c'est aussi à ce titre que l'Etat est naturellement le premier contribuable de la taxe d'habitation.

- En cinquième lieu, **les dotations sont importantes et en forte croissance**. L'accent a été mis ces dernières années sur l'intercommunalité et sur la péréquation. Les résultats de l'étude sur la période 1997/2002 restent certes inconnus. Mais je pense que la progression de la DSU depuis 1997 a dû contribuer favorablement à l'équilibre général du système des dotations
- En sixième lieu, ces considérations restent situées sur le plan macro-financier. L'absence d'équité concerne toutes les collectivités mais certaines d'entre elles connaissent de difficultés financières graves et récurrentes, et ce en dépit de toutes les économies possibles et de l'acceptation du fait que tous les services ne peuvent être financés.

Le maître mot de toute réforme sur les finances locales doit être, de notre point de vue, l'amélioration de la péréquation et la réduction des inégalités. Cet objectif doit être partagé, ce qui n'est pas toujours le cas.

Au sein d'une intercommunalité, qui est pourtant un ensemble de proximité, les marges de manœuvre en matière de dotations de solidarité ne sont pas forcément suffisantes pour encourager, à ce niveau, la réduction des inégalités.

L'Etat doit-il encadrer cette faculté ? La question méritera, avec le recul, d'être posée. Le fait que vous la posez, montre que les objectifs que nous partageons ici, sont parfois difficiles à concrétiser.

La mise en œuvre d'une réforme doit être rapide mais progressive. L'étude du Commissariat au Plan indique que les inégalités continuent à se creuser malgré les efforts engagés. Il n'est pas certain que les réformes qui sont mises en œuvre soient suffisamment rapides pour rattraper les écarts qui se creusent entre collectivités. Cette mise en œuvre doit également être débattue. C'est la démarche choisie par le gouvernement.

Les différentes voies d'action

En matière de fiscalité, nous ne pouvons nous satisfaire des inégalités entre contribuables telles qu'elles sont observées aujourd'hui. Après la question du dégrèvement, nous devons maintenant travailler sur la question de l'assiette. Se pose alors la question de la révision des bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière. Aucun gouvernement n'est parvenu à engager cette réforme car cette dernière supposerait que, du jour au lendemain, les contribuables paient beaucoup plus de taxes. Et toutes les démarches progressives qui ont été plus régulièrement étudiées n'ont jamais donné de résultat très satisfaisant. Il faut donc reprendre ce travail. Tel est bien l'objet des propositions qui seront expertisées, visant à donner à l'administration fiscale, en association avec les collectivités locales, les moyens juridiques pour modifier l'assiette en tenant compte notamment de l'évolution de la cote des quartiers.

S'agissant de la fiscalité des entreprises, le partage d'impôt national peut être envisagé. Toutefois, ce dispositif ressemblerait beaucoup au système actuel de dotations.

En matière de dotations, il est nécessaire de modifier l'architecture d'un système qui conduit, aujourd'hui, à ce que l'élément le plus difficile à faire progresser est la péréquation.

Dans les orientations à suivre, il convient de conserver un système « contractuel », comme le contrat de croissance et de solidarité, qui permet à l'ensemble des collectivités locales de savoir que les dotations vont augmenter de manière générale, tout en travaillant sur l'architecture de la DGF, en particulier sur l'équilibre entre la dotation forfaitaire, la DSU et la DSR. L'intégration dans la DGF d'une dizaine de milliards d'euros au titre de la part salaires de la taxe professionnelle va y contribuer.

Sur la base d'un diagnostic partagé et d'objectifs affichés, ces réformes auront des effets importants au cours des cinq prochaines années dès lors que nous serons en mesure de les mettre en œuvre collectivement dans la prochaine loi de finances.

Alain Lacombe, maire de Fosses

Je ne peux laisser dire que les communes disposent d'excédents de gestion tant cette analyse est technocratique et peu conforme à la réalité. Si, d'un point de vue comptable, cette thèse se défend, dans la réalité, les communes ont beaucoup de besoins qu'elles ne parviennent pas à satisfaire.

D'abord, il ne s'agit pas d'opposer les villes pauvres aux villes riches mais de faire que les collectivités locales disposent de moyens supplémentaires pour répondre aux problèmes. Les problèmes de société ne concernent pas les seules villes de banlieue. Seules de nouvelles ressources permettront d'y faire face. C'est à cette question que doit répondre la réforme des finances locales. La comparaison des situations comptables d'autres pays n'est pas non plus pertinente. Puisque la France souhaite pousser davantage encore sa décentralisation, cet aspect doit être pris en compte.

Ensuite, aujourd'hui, nous devons réfléchir à une réforme profonde de la fiscalité locale. La principale source d'inégalité en matière fiscale est la taxe professionnelle. La compensation par l'Etat de la part salaire de la taxe professionnelle n'est pas une solution car, finalement, ce sont les contribuables qui paient l'essentiel. En revanche, puisque l'activité économique contribue à l'organisation de la vie locale et que la richesse s'est financiarisée, nous pourrions constituer un impôt réparti au plan national permettant de taxer les actifs financiers, au même titre que les autres actifs, pour augmenter l'enveloppe globale des ressources des communes et réduire les inégalités. Cette démarche permettrait de contourner la nécessité de « progressivité » qui a été présentée.

Enfin, le système de taxe professionnelle a tendance à réduire le produit fiscal global. En région parisienne, par exemple, les foyers de fiscalité locale les plus riches sont essentiellement

situés dans l'Ouest parisien avec des taxations à 3 % ou 4 %. Inversement, dans les banlieues éloignées, plus pauvres en richesse fiscale, les taux sont plus élevés. Il convient de remettre en cause ce système. En particulier, la réflexion autour de l'impôt sur l'activité économique doit être menée à l'échelle nationale car les salariés n'habitent plus forcément là où ils travaillent.

Jean-Paul Jargot,

DGS de Saint-Martin-d'Hères

Je voudrais signaler que le nouveau calcul du potentiel fiscal a conduit à un recul de la péréquation ces dernières années. Dans certains endroits, le montant de 2002 est redescendu au niveau de celui de 2000, soit une baisse absolue de 100 000 euros en 2 exercices (-6%), équivalant à 1,2 point d'impôt.

Les intervenants du ministère du Budget n'ont pas souligné ce point car ils ignorent cet effet pervers. De son côté, le ministère de l'Intérieur ignore également que les bailleurs sociaux recourent à des consultants pour faire réviser à la baisse les valeurs locatives en jouant sur le coefficient d'entretien. Ce coefficient est compris entre 0,8 et 1,2, pour en général, les constructions nouvelles. La baisse de ce coefficient pourrait avoir pour effet de réduire de près de 30 % la valeur locative des logements sociaux officiels et des logements collectifs dans les communes. Pour ma commune, c'est jusqu'à 10 % du produit fiscal attendu qui peut disparaître au cours des prochaines années, sans que nous puissions intervenir et ceci, malgré l'aide franche des services fiscaux qui tentent de limiter la baisse de ce coefficient.

Gérard COLLOMB

Sénateur, maire de Lyon, président du Grand Lyon

En tant que maire d'une ville-centre, président d'une communauté urbaine qui compte un certain nombre de communes à fiscalité très faible, je peux me rendre compte de la difficulté de ces problèmes.

Nous ne pouvons opposer les communes les unes aux autres. Je sais, en tant que maire de Lyon, la difficulté à boucler les budgets. Aujourd'hui, nous finançons un certain nombre de grands équipements de l'agglomération et avons ainsi des charges inhérentes à la ville-centre. Je note aussi que les ressources dont disposent les communes de la périphérie lyonnaise sont extrêmement limitées. Lorsque le représentant du ministère nous indique qu'un certain nombre de réformes sont engagées, nous sommes toujours saisis d'un doute. Nous soutenons la résolution de réformer mais nous craignons que la réforme ne soit à financement constant et que la volonté, par exemple, d'encourager l'intercommunalité ne se fasse au détriment de ceux qui disposent déjà d'une intercommunalité.

La question du financement des communes n'est pas simple et ne date pas d'hier. Il y a vingt ans déjà, elle n'entraînait pas dans la grande réforme de la fiscalité qui était envisagée. Les changements induits auraient été trop lourds pour le contribuable, et ont fait reculer les réformateurs.

Dans les problèmes de financement des communes et, en particulier, des communes aux ressources les plus faibles de nos agglomérations, l'intercommunalité est une bonne réponse. Il s'agit de faire jouer la solidarité au niveau des finances de nos communautés urbaines et de privilégier un certain nombre de politiques. Parmi celles-ci, c'est notamment le cas à Lyon, la politique de la ville est essentielle. **Elle est une des façons de recomposer la ville de manière à réduire la coupure entre le cœur de l'agglomération et les périphéries.** Aujourd'hui les agglomérations concentrent leurs populations les plus aisées dans leur centre et dans leurs deuxième et troisième

couronnes ; entre les deux, se trouvent les territoires en difficulté.

Les politiques intercommunales doivent forcément mettre cette problématique au cœur de leur réflexion et de leur action. Pour ce qui concerne le Grand Lyon, si nous laissons se constituer un espace d'extrême précarité entre la ville-centre et la deuxième couronne, il est clair que l'ensemble de l'agglomération courrait un risque important. A mon sens, nos territoires ne sont pas segmentés. Quand un territoire a des difficultés, il finit par exporter ses difficultés sur l'ensemble des territoires voisins. Nous savons par exemple que les problèmes de sécurité, souvent évoqués actuellement, et que connaissent en premier lieu ces territoires, s'exportent sur l'ensemble de l'agglomération. Par conséquent, la solidarité est forcément de l'intérêt général de l'agglomération.

La politique de la ville, en ce sens, est fondamentale. Elle doit néanmoins s'inscrire dans la notion plus vaste de recomposition de l'agglomération.

Maurice Charrier et moi-même définissons actuellement des politiques qui concernent sa commune. **La commune de Vaulx-en-Velin doit trouver une autre place dans l'agglomération lyonnaise.** Nous arriverons à répondre aux difficultés actuelles par un certain nombre d'orientations capables de redynamiser Vaulx-en-Velin sur le plan économique ou par ses liaisons avec la ville-centre. Ainsi, nous mettons en œuvre un projet intitulé « Lyon porte d'Europe » qui vise à relier l'aéroport de Saint-Exupéry à l'hypercentre. Cette liaison traverse l'ensemble des zones les plus en difficulté. Le fait d'introduire de nouveaux lieux de communication a pour effet de créer du développement. Il s'agit d'attirer l'attention des investisseurs privés sur des territoires qui apparaissent marginalisés et comme peu attractifs à leurs yeux. Ces territoires, parce qu'ils vont se trouver au centre d'un nœud de communication, vont reprendre une certaine valeur.

Au-delà des politiques de solidarité et de partage, il faut aussi mener, au sein de nos agglomérations, des politiques de développement pour faire redémarrer un certain nombre de dynamiques qui, ensuite, s'entretiennent elles-mêmes.

Avant de présider aux destinées de la ville de Lyon et de la communauté urbaine, j'étais maire d'un arrondissement particulièrement paupérisé. Cet arrondissement, si la tendance s'était poursuivie, aurait connu de grandes difficultés. Parce que nous avons créé un nœud de communication, nous avons pu encourager de nouveaux investissements. Autour de quelques projets qui ont donné d'autres perspectives aux investisseurs privés, cet arrondissement est progressivement devenu un secteur de développement fort de la ville de Lyon. Par delà la solidarité fiscale, il faut donc réintroduire des dynamiques capables de passer d'une ville sectorisée, voire ghettoisée, **à une grande agglomération polycentrique**. Par conséquent, la contradiction entre ville-centre et périphérie n'existe pas. Pour développer de grandes agglomérations, il faut travailler sur l'ensemble des communes pour donner le vecteur fort de dynamisme de toute l'agglomération.

J'espère que vos travaux pourront faire progresser les réflexions ministérielles.

Rendre plus efficace le financement de la politique de la ville

Interventions de :

Maurice CHARRIER, maire de Vaulx-en-Velin, vice-président du Grand Lyon
Patrick JOYEUX, chargé de mission au SGOU – ministère de l'Équipement
Annie GUILLEMOT, maire de Bron, vice-présidente du Grand Lyon, conseillère générale
Olivier THERY, directeur des investissements au PRU – Caisse des Dépôts et Consignations
François PUPPONI, maire de Sarcelles

Victor CHOMENTOWSKI

Ce matin, des questions d'ordre général ont pu être posées. Cet après-midi, nous aborderons plus particulièrement les questions de financement de la politique de la ville, sachant que cette politique de la ville est une des actions essentielles de l'État et des collectivités. Avant-hier, se mettait en place le nouveau Conseil National des Villes et un nouveau décret précisait ses nouvelles responsabilités. Ce décret demande notamment à ce Conseil de suivre la question des rapports contractuels entre l'État et les collectivités locales.

Au-delà de la politique de la ville, nous verrons que cette orientation contribue à dynamiser les possibilités d'action des communes dans le sens souhaité.

L'objet de cette table ronde n'est évidemment pas de remettre en cause le financement de la politique de la ville, mais bien de le rendre plus efficace à partir de l'analyse des difficultés que vous avez rencontrées.

Il revient donc d'abord aux Maires d'exprimer la vision du terrain en remettant en perspective l'apport des financements de la politique de la ville par rapport aux ressources de droit commun : avantages, mais aussi problèmes. Dans un second temps, on demandera au représentant de l'État, Patrick Joyeux, d'indiquer quels progrès peuvent être faits pour améliorer les dispositifs financiers actuels de la politique de la ville. Enfin, il apparaît aussi intéressant d'interroger le banquier, le banquier public bien sûr, sur les actions d'accompagnement qui existent aujourd'hui ou qu'il serait souhaitable de mettre en œuvre demain.

Maurice CHARRIER

Maire de Vaulx-en-Velin, vice-président du Grand Lyon

Chacun ici appréciera l'évolution de la politique de la ville. Si en 1990, je formulais un certain nombre de critiques à propos de la politique de la ville, la caractérisant comme « trop réactive », au vu de démarches quelques peu démagogiques, et comme « tranquillisante », plus apte à fournir le cachet d'aspirine que l'antibiotique, **force est de constater qu'aujourd'hui les choses ont considérablement évolué dans le bon sens.**

Aujourd'hui, la politique de la ville est globale, intervenant sur l'ensemble des fonctions urbaines au travers du renouvellement urbain et du développement social et culturel, interpellant les agglomérations en leur devoir de solidarité, prenant en compte les réalités difficiles de nos quartiers mais aussi les potentialités de nos villes et de nos quartiers. Ces nouvelles orientations de la politique de la ville ont été, pour une ville comme Vaulx-en-Velin, une bouffée d'oxygène. Cet oxygène nous l'avons consommé au point que certains considèrent que nous ne manquons pas d'air.

Nous nous sommes engagés à fond dans la mise en œuvre de la politique de la ville et ce d'autant plus que les aides de l'Etat se sont considérablement accrues au cours des quatre dernières années. Il le fallait parce que les exigences exprimées par nos habitants sont pressantes dans bien des domaines. Nous constatons que les résultats sont là, ce qui a pour effet de conforter la demande et l'exigence des habitants. En effet, comment refuser, sur une population de 40 000 habitants, à 20 000 ce que nous avons déjà accordé à 5 000 d'entre eux ?

Si on consulte les habitants d'un quartier comme les Coins-sous-la-Combe où nous allons engager une opération de renouvellement urbain, ils ont, avec le quartier de la Tibaude, un quartier de référence à côté du leur. Ils attendent les mêmes efforts. Pourra-t-on poursuivre ?

Nous sommes dans la situation d'un club de football. Au début, nous disposons d'un club, avec des bénévoles qui accueillent des jeunes qui veulent prouver qu'ils ne sont pas si mauvais que ça. Avec les efforts des uns et des autres, les résultats arrivent. Le maire répond favorablement à la demande d'augmentation de la subvention.

Sur ces bases, la mobilisation se poursuit au niveau départemental, mais les coûts d'arbitrage et de déplacement augmentent. Le nombre de licences augmente, mais le nombre d'adhérents diminue, jusqu'au moment où nous sommes contraints de lever le pied et de décevoir les uns et les autres. Certes, nous aurions pu nous adresser à notre fédération sportive qui devrait assurer un effort de solidarité entre les clubs riches et les clubs pauvres. Dans ce schéma, le président du club est le maire, les jeunes jouent leur propre rôle, y compris les bénévoles ; le maire est joué par le ministre de la Ville, la fédération sportive est jouée par le représentant de l'intercommunalité.

Pour une ville comme Vaulx-en-Velin, quelles sont les incidences des opérations partenariales ?

En investissement, de 1994 à 1998, la ville a consacré environ 110 millions de francs aux investissements publics auxquels il faut ajouter les engagements de participation au bilan de la ZAC du centre-ville pour environ 30 millions de francs, le poids de cette participation représentant près de 70 % des capacités d'emprunt de la commune et portant, pour une bonne part, sur des domaines qui sortent des champs de compétence communale. En fonctionnement, les effets du GPV sur les finances communales peuvent se mesurer directement à travers la part consacrée par la commune aux actions classées « politique de la ville » et faisant l'objet d'une programmation « Etat ». Il convient d'ajouter les effets moins directs qui concernent tous les surcoûts pour l'organisation des services municipaux pour 43 millions de francs en 2000.

Ces engagements financiers accroissent considérablement l'effet ciseau qui caractérise l'écart entre l'évolution des recettes et celle des dépenses. Ainsi, une projection au fil de l'eau de l'évolution de l'équilibre budgétaire de la ville intégrant les incidences financières du GPV fait apparaître un manque de ressources de près de 14 millions de francs en 2002 et 25 millions de francs en 2003. Si l'on ajoute à cela le coût des prochaines opérations et les charges nouvelles induites par les opérations de renouvellement urbain engagées, le montant s'accroît très sensiblement.

Ces données sont alarmantes et mettent les décideurs de la ville dans une situation angoissante et contradictoire.

En effet, le niveau de dotation n'évoluera jamais au rythme des besoins. **En outre, la DSU va baisser du fait de la baisse de la population constatée lors du dernier recensement.** Les effets de cette baisse, qui va se poursuivre en 2002, vont s'étaler sur trois ans. S'agissant des ressources fiscales, **le passage en TPU, à partir de 2003 pour la communauté urbaine de Lyon, va amputer la ville de la seule ressource dynamique dont elle disposait.** En effet, l'évolution naturelle des bases de la taxe professionnelle, du fait du développement économique de la ville et des effets de la zone franche représente entre 4,5 et 5 millions de francs de recettes supplémentaires par an. Cette recette sera remplacée par une dotation de solidarité communautaire, déjà préfigurée dans l'agglomération lyonnaise. Celle-ci a déjà baissé de 40 % cette année.

La ville est engagée dans un projet d'envergure avec ses partenaires, et les éléments de prospective à court terme montrent qu'elle ne pourra plus suivre, constituant le maillon le plus faible de la chaîne financière partenariale. La richesse de la commune n'est pas proportionnelle à la générosité de ses partenaires. Cette remarque souligne bien le problème que posent aujourd'hui des politiques publiques partenariales. Par ailleurs,

la ville assume directement la plupart des effets financiers de la restructuration urbaine. Comme les GPV concernent presque toujours des villes à populations pauvres, ils génèrent des charges extrêmement importantes pour les collectivités locales concernées.

Or, le système actuel de péréquation ainsi que les perspectives d'évolution n'intègrent pas la nécessité de la redistribution des ressources publiques aux territoires en GPV.

Pour une ville comme la nôtre, la question de la réforme de la DGF et de la DSU est fondamentale ; s'il est vrai que l'on peut compter sur la « solidarité horizontale » entre les communes d'une même agglomération, **l'essentiel doit demeurer la solidarité verticale puisque l'Etat doit garder un rôle important dans l'affirmation des politiques de solidarité sur l'ensemble du territoire national.** Il y a urgence car les choix doivent s'opérer avant le 31 mars de cette année.

Je voudrais conclure en soulignant les enjeux de ces réformes. L'enjeu essentiel est l'efficacité de l'action publique sur ces quartiers et dans nos villes. L'enjeu est aussi de bien saisir la diversité des territoires pertinents dans la mise en œuvre de la politique de la ville : le territoire national, le territoire d'agglomération, le territoire de la commune. La politique de la ville, c'est une compétence partagée fondée sur le principe de la subsidiarité. La politique de la ville doit assurer la complémentarité entre proximité et cohérence d'agglomération. Elle doit créer les conditions d'un développement des démarches démocratiques. Donner à nos villes les moyens politiques et financiers d'accomplir leurs missions, dans le cadre d'agglomérations fortes et solidaires, est une des conditions du renouveau du contrat social dans notre pays.

Patrick JOYEUX

Chargé de mission au Secrétariat général des Grandes Opérations d'Urbanisme,
ministère de l'Équipement

Les deux questions soumises à la sagacité de cette table ronde sont, d'une part, de rendre plus efficace l'action de l'Etat, d'autre part, d'adapter le financement à la capacité financière des communes.

- **S'agissant du premier point**, j'aimerais rappeler que la DIV, bien que perfectible, essaie de répondre aussi rapidement que possible à la nécessité de faire parvenir des crédits, en fonctionnement et en investissement, aux collectivités locales. Du point de vue de la DIV, les crédits de fonctionnement sont entièrement consommés, ce qui signifie qu'ils atteignent, à terme, leur cible même si beaucoup de travail reste à effectuer pour améliorer ce circuit.

En matière de crédits d'investissement, les problèmes d'avance sur subventions et de trésorerie ont été soulignés par le président Bourguignon. Les procédures de l'Etat sont assez contraignantes puisque les crédits d'Etat ne sont payés qu'à l'issue de la réalisation des travaux. Des solutions existent. En matière de trésorerie, les collectivités locales les plus pauvres sont confrontées quotidiennement à des difficultés. Nous attendons des relais de la part du monde économique. J'ajoute que la question de la TVA sur les avances de travaux mérite d'être pointée puisque la TVA est remboursée avec deux ans de décalage. La ville de Grigny, par exemple, est appelée à contribuer sur les projets de développement à hauteur de 10 % du projet de financement. Les crédits de TVA qui seront remboursés avec deux ans de décalage représentent beaucoup plus que la part des investissements directs sur le projet lui-même, ce qui place la ville de Grigny dans une position délicate par rapport à ses banquiers lors d'une demande d'emprunt. La DIV a essayé d'apporter des solutions à ce problème.

- **La deuxième question de cette table ronde, la disparité des ressources est, à mon sens, le véritable problème du financement des GPV.**

La DIV n'est pas restée inactive à ce sujet mais elle n'a pas trouvé toutes les solutions. La disparité des

ressources cache des inégalités dans l'offre de services publics locaux, ce qui a été souligné par le rapport du Commissariat au Plan.

Les correctifs nationaux apportés à ces disparités de ressources sont aujourd'hui totalement inefficaces. A Grigny, compte tenu des bases moyennes de la strate démographique de fiscalité, l'écart de produit fiscal serait de l'ordre de 30 millions de francs par an. Or le cumul de la totalité des dotations d'Etat et des compensations fiscales est simplement d'environ 20 millions de francs. **Une quarantaine de collectivités locales se trouvent ainsi dans cette situation, avec des structures budgétaires potentiellement déséquilibrées pour plus de la moitié d'entre elles.**

Un autre correctif qui pourrait être apporté à ce déficit de ressources tient aux solidarités locales. Celles-ci mettent du temps à se mettre en place.

Face à ce constat, la DIV a tenté de parer au plus pressé, en mettant en place **une subvention spécifique** qui peut, au cas par cas, apporter quelques crédits favorisant les équilibres fondamentaux d'un budget local et la mise en place de projets. **Ce financement hors norme s'adresse aux communes les plus en difficulté sans marge de manœuvre**, ce qui conduit au blocage de la mise en œuvre des projets. La capacité d'équilibre budgétaire, par ailleurs, impose à ces collectivités de gérer a minima, de ne pas investir, par manque de recettes, et de ne pas être en mesure de mobiliser l'emprunt. Ces deux problèmes sont complètement incompatibles avec la politique des GPV qui a tendance à augmenter les charges de fonctionnement des collectivités locales et qui nécessite, pour ces dernières, de financer une partie des projets sur emprunt. Dans l'urgence, la DIV a apporté une réponse conjoncturelle par une aide exceptionnelle qui a vocation à amortir les décalages entre les dépenses de gestion générées par la montée en puissance du GPV et les ressources nouvelles qui viendront de la remise à niveau du territoire.

La réponse apportée croise un besoin d'équilibre structurel, des recettes insuffisantes pour couvrir des dépenses incontournables, une analyse des charges de gestion issues du GPV, un rythme de développement incompatible avec les capacités budgétaires de la collectivité locale. Dans les communes les moins favorisées, **la montée en puissance des GPV met à mal les sacro-saints ratios prudentiels et freine toute la mécanique administrative sur le financement des collectivités locales.** Dans un budget déstructuré, un plan de charge surdimensionné va encore accroître les déséquilibres de la collectivité locale. En outre, ces communes sont confrontées à une mauvaise image qui pèse sur leurs rapports avec les prêteurs. La DIV aujourd'hui fournit des aides très ciblées pour apporter une réponse adaptée à des problèmes conjoncturels en offrant des outils d'analyse qui ne sont pas pour autant en mesure de régler les problèmes sur le fond.

Dominique Bur soulignait ce matin que les dotations de l'Etat sont « des paquebots difficiles à manier ». Il me semble que la réponse conjoncturelle de la DIV sur ces problèmes particuliers est la meilleure solution à court terme. Mais cette aide exceptionnelle ne peut répondre structurellement aux problèmes.

La sortie par le haut de ces communes va dépendre de trois facteurs :

- l'inscription de la plupart de ces communes dans des territoires intercommunaux adaptés, grâce à une aide financière
- le changement de l'image de ces villes, ce qui est l'objet même des GPV
- la capacité à profiter pleinement des réformes futures ; il faut parvenir à une lecture fine des difficultés rencontrées qui puisse se transformer en indice « synthétique » capable de fixer une approche « dépenses » dans les dotations de l'Etat

De ce point de vue, les GPV sont un modèle intéressant et concret.

Annie GUILLEMOT

Maire de Bron, vice-présidente du Grand Lyon, conseillère générale

Je note d'abord que cette table ronde vise à nous faire réfléchir sur la façon de « rendre plus efficace le financement de la politique de la ville ». Il est ainsi indiqué que « l'effort indéniable de l'Etat dans la politique de la ville a permis de répondre à certaines difficultés locales » et je partage cette affirmation. La politique de la ville est une politique publique de projets, pour des habitants qui ont droit à un cadre de vie décent. Les crédits du ministère de la Ville sont passés, depuis 1996, de 1,3 milliard à près de 3 milliards de francs avec des hausses envisagées, pour 2002, de 30 % en investissement et de 7 % en fonctionnement. Ces augmentations ont permis à un certain nombre de maires de financer des projets répondant aux préoccupations légitimes de nos concitoyens.

L'évaluation de la politique de la ville par la Cour des Comptes doit faire l'objet d'un débat. Mais il faudra un jour qu'on évalue la citoyenneté également dans les quartiers dits plus riches quand on voit des territoires qui refusent l'accès des plus démunis au logement et quand on voit la nécessité d'une loi Solidarité et Renouvellement Urbains. J'ajoute par ailleurs que 90 % des subventions de l'Etat ont été déconcentrées au niveau local, ce qui est un pas en avant considérable.

Ensuite, cette table ronde doit répondre à la manière d'adapter les financements de l'Etat car ceux-ci sont insuffisants pour un certain nombre de villes. A Bron, la politique de la ville a permis à plusieurs quartiers de « vivre mieux ». A l'inverse, la situation d'un quartier de copropriétés privées se dégrade. Il convient en effet de rappeler que la politique de la ville ne se limite pas au traitement des grands ensembles mais aussi d'autres territoires, qu'il s'agisse de copropriétés privées ou de maisons individuelles. **La politique de la ville vise aussi et surtout la réduction des écarts.** Et si les effets sur cette priorité restent insuffisants, ce qui explique l'élaboration de la loi SRU et des nouveaux contrats de ville d'agglomération, c'est bien que d'autres politiques

sectorielles doivent aussi faire converger leurs efforts en direction de la réduction des écarts. C'est pourquoi, il m'apparaît qu'en termes fiscaux et de politique sectorielle, les problèmes qui se posent aujourd'hui sont de deux ordres :

- la mobilisation effective du droit commun prioritairement sur un certain nombre de territoires en liaison avec les subventions exceptionnelles que devrait apporter la politique de la ville. Or trop souvent, c'est la politique de la ville qui se substitue au manque de droit commun.
- l'articulation entre l'urbain et le social ainsi que le renforcement du volet social.

Par ailleurs, la recherche d'une plus grande efficacité dans le financement de la politique de la ville ne concerne pas uniquement les financements de l'Etat mais aussi de la région, du conseil général, des agglomérations. Or la responsabilité des conseils généraux en termes de prévention n'est pas citée dans le rapport. A Lyon, par exemple, l'agglomération doit mettre en articulation les efforts de la politique de la ville et de la politique de développement économique, d'emploi et de sécurité.

Enfin, nous avons souligné aujourd'hui la nécessité de retrouver une égalité pour les communes les plus déshéritées. Je parlerai plutôt d'équité car, aujourd'hui, les politiques sectorielles sont basées sur des seuils démographiques hérités de l'après-guerre. Aujourd'hui, face à la diversité et aux écarts des territoires, nos politiques publiques reproduisent ces inégalités. Les nouvelles politiques publiques ne doivent pas s'appuyer seulement sur des seuils démographiques mais mettre en place d'autres critères d'intervention pour plus de solidarité et plus d'équité.

Olivier THERY

Directeur des investissements au PRU – Caisse des Dépôts et Consignations

Je travaille à la direction du Renouvellement Urbain à la Caisse des Dépôts et Consignations. Je suis responsable de la politique d'investissement dans ce domaine.

Je n'évoquerai pas les questions de péréquation fiscale et d'équité dans la répartition de la richesse entre collectivités locales. Pour la Caisse des Dépôts, cette répartition de la richesse fiscale est un véritable obstacle pour la réalisation de projets envisagés par les villes. Il ne revient pas à la Caisse des Dépôts de modifier cette situation. Par contre, nous tâchons de mettre en place des outils permettant aux collectivités locales de financer leurs projets. **Il s'agit notamment du prêt renouvellement urbain, prêt à un taux très favorable, pouvant s'étaler sur 50 ans.**

Ensuite, nous avons essayé de rendre plus efficaces les financements de la politique de la ville, nous faisons en sorte qu'ils arrivent plus rapidement sur le terrain et qu'ils puissent intervenir en fonction du rythme des projets urbains et non des disponibilités. **Nous avons ainsi proposé un préfinancement des subventions publiques,** notamment des subventions européennes, obtenues par les collectivités locales. La Caisse a d'ores et déjà pris des décisions de préfinancement à hauteur de 400 millions de francs. Ce système fonctionne aussi bien pour les collectivités locales que pour les organismes HLM et pour tout opérateur destinataire de subventions publiques. La Caisse des Dépôts a également proposé à la Délégation Interministérielle à la Ville de résoudre le problème du préfinancement des subventions de fonctionnement, notamment celles destinées aux associations.

La Caisse des Dépôts a créé un système de collecte des subventions des différentes instances publiques (Etat, Conseil général, Conseil régional...) et était disposée à apporter à ces structures, des GIP, des lignes de financement permettant de lisser les pics de demande. Le ministère des Finances n'a pas retenu cette idée, estimant qu'elle signifiait que

l'Etat perdait l'une de ses prérogatives essentielles, l'attribution de la subvention. En outre, le statut des GIP leur interdit de s'endetter. Je pense néanmoins que ce système verra le jour tôt ou tard, d'autant qu'il est suggéré dans le rapport de la Cour des Comptes. Ce type d'avancée serait extrêmement utile pour le monde associatif sachant que la politique de la ville touche aussi le champ social, lequel est largement porté par les initiatives associatives.

J'aimerais conclure par quelques suggestions. **D'abord, il est nécessaire de mieux faire appel aux ressources financières privées dans le cadre de la politique de la ville,** d'autant que cette voie est largement utilisée dans le cadre d'autres politiques publiques. Ensuite, il faut renforcer l'ingénierie financière des projets de renouvellement urbain. Aujourd'hui, il existe une véritable distorsion entre l'ampleur et la complexité de ces projets et les outils que se sont donnés les collectivités locales via les équipes de direction de projet pour gérer ces projets. **Il existe rarement des outils de prévision financière et des compétences financières attachés à ces projets.** Enfin, le débat sur la pauvreté de certaines collectivités locales doit également porter sur les organismes HLM. Aujourd'hui, certains d'entre eux n'ont pas les moyens d'assurer les politiques de renouvellement urbain que les collectivités locales souhaitent promouvoir.

Tout d'abord, je tiens à souligner l'importance de la politique de la ville. Celle-ci a notamment permis de mettre en place des politiques sociales, culturelles et éducatives. Même si la politique de la ville a des défauts, elle reste essentielle et doit être renforcée pour devenir une grande politique de solidarité urbaine. Nous avons besoin d'une mobilisation générale pour que, dans nos quartiers, nous ayons les moyens de mettre en œuvre les politiques utiles à la population.

Ensuite, il faut tenter de mettre en place un véritable partenariat, contractualisé, avec l'ensemble des financeurs. Or si les GPV sont signés par le préfet, le président du Conseil général, le président du Conseil régional et par le représentant régional de la Caisse des Dépôts, chacun reprend ensuite ses propres procédures, sans lien. Chacun lance par exemple son propre audit pour vérifier la situation sur le terrain.

Localement, les maires ont besoin d'un véritable partenariat dans lequel chaque partie accepte de réviser ses modes de fonctionnement pour alléger les procédures et être plus efficace. Pour cela, les co-financeurs doivent faire confiance aux maires : le financement de la politique de la ville au niveau local et départemental ne doit pas être un retour sur la décentralisation ni un moyen d'essayer de mettre les communes sous tutelle. Les maires ont surtout besoin de budgets de fonctionnement :

- pour faire fonctionner les équipements financés par les investissements « politique de la ville » ; dans ce cadre, les co-financeurs d'un équipement pourraient aussi s'engager à participer au financement du fonctionnement de l'équipement
- pour permettre aux collectivités locales de mener leurs politiques de base avec un engagement de l'Etat sur la manière dont ces subventions seront versées sur la période considérée

Lorsque la politique de la ville commence à financer des services publics comme les postes de police

de proximité ou des locaux associatifs qui devraient être à la charge des bailleurs, alors le système est perverti car la politique de la ville vise à compenser des désengagements. Or, à l'origine, la politique de la ville est un complément. **La politique de la ville ne doit pas pallier l'absence de grande réforme fiscale en France.**

Aujourd'hui, certaines villes sont très riches, d'autres manquent cruellement de moyens. Ces dernières ne peuvent plus apporter le minimum à leurs populations. C'est pourquoi il est nécessaire d'engager une réforme fiscale et que l'Etat participe à une meilleure répartition des ressources.

En conclusion, les débats de cette journée sont révélateurs de deux perceptions. Si le représentant du ministère des Finances et celui de la Caisse des Dépôts ont tenu leur propre discours, les élus sentent bien un décalage entre ce qu'ils vivent sur le terrain et ces discours. Nous devons donc faire en sorte que chaque acteur de terrain puisse se faire entendre. Une journée comme celle-ci y participe et joue un rôle de « lobby urbain ». L'intervention du sénateur Loridant est révélatrice : **alors que le Sénat est un point de blocage important, nous n'y sommes ni présents ni entendus.**

SYNTHÈSE DES TRAVAUX

Jacky DARNE

Député, maire de Rillieux-la-Pape, vice-président chargé des finances du Grand Lyon

Monsieur le Ministre, je souhaite vous dire, à la suite de François Pupponi, combien nous rendons hommage à la politique de la ville. Même si nous savons la simplification et l'évaluation nécessaires, si nous savons aussi les progrès à faire dans les procédures, nous savons tous que, sans la politique de la ville, nos territoires seraient en grande difficulté et je n'ai pas entendu de point de vue contraire aujourd'hui.

Laurent David, conseiller technique auprès de Laurent Fabius et de Florence Parly, disait que nos perspectives dépendent de la place que l'on occupe. Ce type de réunion vise précisément à ce que les représentants des ministères, et Bercy en particulier, entendent nos préoccupations. Le sénateur Loridant insistait sur la difficulté de faire avancer nos idées car la sensibilité, au Sénat, n'est pas celle de l'urbain mais plutôt celle du rural. Même si le Sénat n'a pas un poids décisif dans l'élaboration des textes, nous pouvons nous interroger sur la composition de celui-ci. Nous estimons que si le Sénat représentait davantage les collectivités locales que les territoires ruraux, le débat démocratique y gagnerait.

Nous avons entendu depuis ce matin deux types d'interventions :

- les interventions de fonctionnaires ou de chercheurs qui ont apporté des commentaires techniques et descriptifs de la situation actuelle
- les interventions des maires ou de leurs adjoints qui ont fait part de leurs expériences, réflexions et propositions.

Je tiens à souligner l'intérêt des premières interventions. Dominique Bur a procédé à l'analyse de la situation actuelle et a présenté les travaux en cours. Cette analyse portait plus particulièrement sur la situation des communes adhérentes à Ville et Banlieue. Dominique Bur a d'abord constaté que les communes que nous représentons sont plus en difficulté que les autres. Ainsi, par exemple, dans

77 % des communes observées, le taux de logements sociaux dépassait 25 %. Surtout, il a observé les financements que reçoivent ces communes et leurs effets en termes de péréquation. Il apparaît que **la dotation globale de fonctionnement**, dans sa partie forfaitaire, a un rôle péréquateur en ce qu'elle va un peu plus aux communes en difficulté. **Pour les communes de 10 000 à 50 000 habitants, cet effet péréquateur est de 4 %, ce qui ne me semble pas à la hauteur des besoins.** Dominique Bur a observé que cet effet était beaucoup plus significatif pour la DSU mais qu'il restait très modeste. Il a ajouté que le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle n'avait pas d'effet péréquateur puisque les communes de Ville et Banlieue touchent 9 euros par habitant, comme les autres.

Dominique Bur a souligné que, malgré tout, l'effet de péréquation existe car les systèmes de péréquation actuels réduiraient l'inégalité de 30 %. Un intervenant a ensuite indiqué qu'un objectif bien plus ambitieux pouvait être fixé.

Comme d'autres intervenants, le Directeur Général des Collectivités Locales a constaté que le système de dotations était devenu très complexe et incompréhensible. Les projets de réforme doivent donc avoir un souci de simplification par regroupement des différentes lignes actuelles, y compris la compensation de taxe professionnelle, dans une dotation globale de fonctionnement. Il a aussi souhaité que de nouveaux critères soient intégrés et que les critères actuels puissent être revus.

Plusieurs personnes sont intervenues sur le potentiel fiscal et ses limites. Les perspectives en termes de fiscalité locale ont également été décrites. Plusieurs d'entre nous ont estimé que ces perspectives sont très modestes. Messieurs Bur et David ont davantage insisté **sur la difficulté de la réforme que sur les propositions de la réforme.** Puisque le dispositif de fiscalité locale n'est pas satisfaisant, nous jugeons utile de le modifier. Nous en avons la volonté politique. Sans doute faut-il

partager un impôt d'Etat et changer les assiettes de la taxe d'habitation. Il faut aussi que nos communes ne supportent pas les conséquences d'un calcul sur la base des revenus.

- Les autres intervenants, les maires, ont présenté des situations contrastées. Pascal Buchet, maire de Fontenay-aux-Roses, a décrit l'absence de taxe professionnelle dans sa commune et montré l'inégalité dont souffrait sa commune par rapport aux Hauts-de-Seine. Maurice Charrier et d'autres ont montré comment certaines communes voyaient dans l'évolution de la TPU des pertes de recettes futures alors que des perspectives de croissance de la taxe professionnelle existent.

En revanche, les intervenants, de façon unanime, ont fait part de besoins et de charges considérables. Le travail sur les recettes fiscales ne règle pas la question puisqu'il est également nécessaire de traiter des charges particulières que nous avons à financer.

En conclusion, plusieurs pistes de travail ont été dégagées au cours des débats.

D'abord, très majoritairement, **nous privilégions la péréquation et la solidarité par rapport à l'autonomie financière**. Nous voulons avant tout disposer de moyens financiers nous permettant de faire face à nos charges, l'autonomie étant un aspect secondaire de nos problèmes.

Ensuite, nous voudrions que les charges qui pèsent sur les communes soient davantage examinées. Le travail remarquable d'Alain Guengant sur la diminution de la péréquation dans nos systèmes de redistribution doit être complété par des études symétriques d'évolution de charges. **En effet, ce sont aussi les besoins, et pas seulement les recettes, qui doivent faire l'objet de comparaisons.**

Nous avons également exprimé la volonté de modifier assez en profondeur les systèmes actuels de fiscalité locale et de **renforcer les mécanismes de solidarité intercommunale**. La loi offre une grande liberté mais la situation aujourd'hui n'est pas satisfaisante. Trop souvent, les pauvres donnent aux riches et non l'inverse. Il ne s'agit pas d'opposer les communes aux autres. Néanmoins, le partage des dotations fait l'objet d'une concurrence. En tout état de cause, pour agir en toute équité, il est nécessaire d'avoir une meilleure connaissance de la situation.

Le financement de l'intercommunalité a été évoqué à plusieurs reprises. Celui-ci ne peut se faire à

ressources constantes. L'intercommunalité ne doit pas conduire à appauvrir les services qui doivent être financés aujourd'hui.

D'autres propositions, très précises, à court terme, et ne demandant pas de grandes réformes structurelles, ont été formulées.

Ainsi, il nous semble possible d'avancer sur **l'abandon de la liaison des taux des impôts des ménages et de la taxe professionnelle** car elle ne permet pas de mener la politique fiscale escomptée.

Plusieurs d'entre nous, notamment Jean-Pierre Kucheida, ont fait des propositions précises sur la modification de la dotation de solidarité urbaine. Cette DSU a en effet plusieurs défauts. D'abord, le nombre de communes éligibles est trop élevé. En réduisant ce nombre de moitié, les communes concernées bénéficieraient davantage de l'effet de péréquation. Nous pensons qu'il faut également dé plafonner ou à tout le moins remonter le plafond du coefficient d'effort fiscal. En outre, il convient de réexaminer le coefficient de majoration de la dotation de solidarité urbaine qui a pour effet pervers que les communes en plus grande difficulté ont vu diminuer cette dotation. La DSU, qui a l'effet **péréquisiteur le plus grand, est d'un montant trop faible.**

La DGF doit aussi retrouver un rôle de péréquation, même si cette démarche sera plus longue. A l'instar de Maurice Charrier et François Pupponi, nous pensons qu'il faut conforter le financement de politiques de la ville sans participation des communes. De plus, le financement des frais de fonctionnement, dans la durée, n'est pas suffisant. Enfin, nous pensons que nous devons nous efforcer de fixer, tant dans la fiscalité locale et le mode de financement que dans la politique de la ville, des objectifs plus précis et compréhensibles.

Monsieur le Ministre, nous espérons que nous travaillerons ensemble, avec les autres collectivités, au cours des prochains mois car ces politiques supposent la mobilisation de tous les acteurs.

DISCOURS DE CLÔTURE

Claude BARTOLONE

Ministre délégué à la Ville

Je voudrais saluer en vous les militants de la nouvelle politique de la ville, en cette période où celle-ci est mise en cause par la Cour des Comptes au nom de la complexité de ses procédures de partenariat. J'ai été très sensible à la démarche de certains élus, et particulièrement ceux de l'agglomération lyonnaise comme Maurice Charrier, Jacky Darne ou Louis Lévêque, qui peuvent parler mieux que quiconque de l'importance des efforts consentis pour les habitants des quartiers populaires, et de l'ampleur de ce qui reste à réaliser.

Prenons un peu de recul pour voir d'où nous venons. Au terme de 20 ans de décentralisation, deux constats s'imposent :

Force est de constater tout d'abord que si le pays va mieux, certains territoires sont restés en marge du développement et que **la fameuse « fracture sociale » peut dorénavant se lire aussi comme une « fracture territoriale »**. Nous mesurons seulement maintenant la force dévastatrice de la crise économique et sociale dont nous sortons depuis quelques années. Conjugée à la mondialisation sans frein, elle a annihilé les efforts de reconversion de bassins industriels et miniers. Elle a morcelé le pays, isolé les populations en souffrance sociale, renforcé les égoïsmes et les peurs.

Pendant cette même période, à l'inverse, certains territoires dynamiques ont su imposer une autre logique de développement. Le développement économique n'est plus le seul fruit des atouts naturels d'un territoire, de l'histoire industrielle ou d'un aménagement du territoire centralisé, il est aussi le produit d'une stratégie locale.

Enjeu de solidarité et de développement, le territoire est devenu le nouvel horizon des politiques publiques et devient le principal enjeu de la réforme de l'Etat. L'émergence de territoires solidaires est le projet de la République moderne, qu'a commencé à mettre en œuvre ce gouvernement.

La République pouvait-elle tolérer plus longtemps que certains morceaux du territoire national partent dans une dérive à l'américaine, résidences de riches d'un côté, ghettos de pauvres de l'autre ? Que des départements qui ont fait la force de la France, soient comme à l'abandon ? Que les cam-

pagnes ne deviennent que l'arrière-cour des villes ? Si 80% des français habitent dans l'espace urbain, c'est parce qu'ils y trouvent travail, logement, loisirs, services publics, commerces, lycées. Pour autant, nos villes exposées aux violences, déchirées par les rocade et périphériques, submergées par les voitures, ne représentent plus un idéal. Le risque était grand que les habitants n'aient plus le même sentiment d'habiter dans le même pays, ne partagent plus une véritable communauté de destin. Les habitants des quartiers populaires se sentaient assignés à résidence, les habitants des centre-villes ou des nouvelles zones pavillonnaires se sentaient menacés par ceux des quartiers, et ceux des campagnes par la culture urbaine.

Le gouvernement s'est attaché depuis cinq ans à réduire cette fracture territoriale, afin qu'il n'y ait plus d'assignés à résidence, de citoyens condamnés à vivre dans un environnement dégradé, séparés des autres. Sans opposer villes et quartiers, ou campagne et villes, mais en redonnant envie aux uns et aux autres de vivre ensemble. Ce chantier est engagé et devra être poursuivi résolument. Depuis quatre ans, le gouvernement mobilise des moyens sans précédent afin de casser la logique de ghettoïsation d'un certain nombre de quartiers populaires. Le budget du Ministère délégué à la Ville a été triplé, les moyens des contrats de ville ont été doublés.

L'urbanisme de barres, de tours et de grands ensembles, hérité des Trente Glorieuses, concentre aujourd'hui les populations les plus touchées par la crise économique et sociale, dans un cadre souvent dégradé. Seule une intervention publique massive peut enrayer cette logique de dévalorisation voire de ghettoïsation, aggravée par la fuite des classes moyennes.

Un vaste programme de renouvellement urbain, centré autour de 50 Grands Projets de Ville et de 70 Opérations de Renouvellement Urbain, mobilise 5 milliards d'euros d'ici 2006 pour en finir avec les cités dortoirs. On réclamait hier un « plan Marshall » pour les banlieues, on a aujourd'hui le « plan Jospin ».

Ces projets permettent de mener à bien des opérations de restructuration lourde, d'améliorer l'environnement urbain, d'implanter des services, des commerces, des entreprises, de redonner une valeur économique et sociale à ces territoires, tout en renforçant les actions engagées pour l'accès à l'emploi, l'éducation, la réussite des jeunes, la sé-

curité et l'accès au droit. 60 opérations d'amélioration ou de prolongement de la desserte par les transports en commun ont également été financées et des grands travaux de ville ont été engagés pour résorber les coupures urbaines liées aux infrastructures lourdes.

Le rythme de démolitions de logements vétustes a été parallèlement accéléré, avec près de 10 000 en 2001, contre seulement 3 500 en 1997. Des logements seront reconstruits parallèlement, dans des formes plus adaptées aux besoins actuels (maisons de ville, petits immeubles) et selon une répartition plus équilibrée sur le territoire des agglomérations. Le plan de relance lancé par le gouvernement donne ses premiers résultats : 56 000 logements sociaux auront été produits en 2001 contre 42 000 en 2000, 63 000 sont prévus en 2002 tandis que les copropriétés en difficulté du secteur privé, représentant 21 000 logements, bénéficieront d'aides nouvelles.

Parallèlement à ces transformations lourdes, la nouvelle politique de la ville a permis de nombreux changements dans la vie quotidienne, des pelouses et des cages d'escalier mieux entretenues, des activités pour les jeunes, des subventions plus faciles pour les associations, des aides à l'implantation pour les commerces et les entreprises. Les organismes HLM disposent à partir de 2002 de plus de 153 millions d'euros supplémentaires pour donner des signes rapides d'amélioration du cadre de vie en renforçant la propreté, l'éclairage, l'entretien des espaces publics. Ils devront recruter au moins un gardien pour 100 logements sociaux.

Il faut poursuivre cet effort avec un grand programme de rénovation des cités HLM comprenant la démolition et la reconstruction de 10% du parc social sur 10 ans, soit l'équivalent de 300 000 logements sociaux.

Ce grand chantier doit conduire également à donner une qualité nouvelle au bâti, à améliorer encore les dessertes tout en repensant la place de la voiture, à faire du beau. Chacun doit avoir le droit d'habiter un logement digne, dans un logement où l'on se sent bien. Il faut redonner du sens à cette évidence.

Chaque territoire a ses richesses, mais certains disposent d'atouts naturels plus importants. D'autres ont souffert plus que d'autres de la mondialisation, d'autres enfin ont laissé se développer en leur sein des inégalités inacceptables.

Le rôle de l'Etat est de donner à chaque territoire les moyens de son développement : donner plus à ceux qui ont moins ; imposer la solidarité quand elle ne se fait pas spontanément ou qu'il n'y a pas de volonté.

Il faut aussi se donner les moyens de libérer l'énergie qui émane de ces territoires, en encourageant

les initiatives.

Le gouvernement s'est engagé dans cette nouvelle étape du développement territorial, alors que le premier mouvement de décentralisation arrive à maturité, après 20 années de recul. Le succès de la **loi sur l'intercommunalité**, qui a abouti à un maillage rapide du territoire en agglomérations et pays, a entièrement refondu le cadre local de l'action publique.

La loi sur l'aménagement durable du territoire a dessiné les contours d'une contractualisation plus globale, sur la base de projets portés par les collectivités locales dans les agglomérations ou les pays. Si le volet territorial des contrats de plan Etat-région n'a pas pu partout se traduire dans des contrats d'agglomération ou de pays, l'exemple des nouveaux contrats de ville intercommunaux est en train de porter ses fruits. Le cadre est fixé, le mouvement est en marche et les conseils de développement se mettent au travail, pour élaborer en commun de véritables stratégies de développement solidaire.

Enfin, la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains fixe le cap de la solidarité dans les agglomérations, à travers les schémas de cohérence territoriale et l'objectif de 20% de logements sociaux dans les principales villes des agglomérations.

Un effort similaire a été consenti par le gouvernement pour encourager une répartition équilibrée de l'activité économique et des services sur le territoire. La revitalisation économique de quartiers conçus comme des cités-dortoir est une priorité pour leur redonner une attractivité et une qualité de vie, à laquelle l'expérience mitigée des 44 zones franches instaurées par le précédent gouvernement n'a pas permis de répondre. C'est la raison pour laquelle des outils nouveaux ont été mis en place dans la plupart des quartiers pour soutenir le tissu économique existant, encourager la création d'entreprises et faire venir des investisseurs. D'autres outils seront sans doute nécessaires dans l'avenir, je pense par exemple à des dispositifs incitant les banques à réinvestir dans les quartiers populaires l'épargne qu'elles y ont collectée, afin de relayer les efforts d'investissement public.

Les élus, et je n'oublie pas que je m'adresse d'abord à des maires, ont une responsabilité particulière pour faire vivre ces territoires solidaires, en portant une attention renforcée aux quartiers qui composent leur ville, et en se projetant dans l'avenir des agglomérations.

Le renforcement de la péréquation au profit des collectivités les plus pauvres et ayant le plus de charges sociales est aujourd'hui un impératif, si l'on veut répondre au défi de la nouvelle politique de la ville. Je voudrais insister sur cet aspect pour conclure.

La nécessité de doter les collectivités concernées par la politique de la ville de moyens à la hauteur de l'ambition m'est apparue dès ma nomination en 1998. Le premier CIV qu'a présidé le premier ministre le 30 juin 1998 fixe déjà l'objectif d'une augmentation de la dotation de solidarité urbaine et d'un élargissement du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France. En 4 ans, la DSU aura ainsi été augmentée de 80%, ce qui représente un appoint important pour les collectivités concernées.

Plus encore, j'ai obtenu de haute lutte **la création d'une ligne de fonctionnement sur mon budget, dotée de 8 millions d'euros**, qui permet d'aider directement les communes engagées dans un grand projet de ville à faire face aux frais de fonctionnement induits par les investissements réalisés. C'est un point très sensible sur lequel vous avez raison d'insister.

Malgré ces efforts notables, force est de constater que notre système de financement des collectivités locales ne fait qu'une part réduite à la redistribution des richesses, comme l'a fait ressortir la récente étude du commissariat général au plan. Ces écarts de richesse considérables, qui font varier le potentiel fiscal de 1 à 36 au sein d'une même région, pénalisent de manière injustifiable les habitants et les entreprises des communes les moins dotées. Qui plus est, ils empêchent les communes concernées de renverser la tendance, en investissant massivement comme le leur demande l'Etat dans le cadre de la politique de la ville.

Dans le cadre du chantier de la réforme des finances locales, je défends donc l'idée de renforcer considérablement la péréquation des dotations de l'Etat et de la fiscalité au profit des collectivités qui en ont le plus besoin, pour assurer l'égalité devant le service public ou développer leur territoire.

L'association d'élus Ville et Banlieue, sous l'impulsion de Pierre Bourguignon, avec l'association des Communes Minières et Jean-Pierre Kucheida, se sont engagées pour relayer cette revendication et les premiers résultats sont là. Le premier ministre a fait du renforcement de la péréquation un objectif de la réforme des finances locales, lors de la 2ème conférence des villes qui s'est tenue le 20 février dernier. Renforcer la péréquation n'est pas seulement faire justice aux habitants, pour leur permettre l'égalité devant le service public. C'est aussi doter les territoires des moyens d'assurer leur propre avenir.

L'enjeu du développement solidaire des territoires implique une mutation profonde de l'Etat, non pas pour le faire maigrir, mais pour le rapprocher des besoins, pour accompagner les dynamiques loca-

les, pour être le garant de la solidarité. Cela suppose un double défi :

Le premier défi est celui de la territorialisation des politiques publiques. Vous savez que la centralisation et le cloisonnement des administrations sont des maux bien français. Vous connaissez d'autre part la nécessité de répondre aux dysfonctionnements urbains d'une approche transversale. Il faut aller beaucoup plus loin. Les outils sont largement en place, à travers les trois lois sur l'intercommunalité, l'aménagement et le développement durable, la solidarité et le renouvellement urbains. La nouvelle politique de la ville s'est déjà organisée en fonction de ce cadre nouveau, et ses moyens nouveaux lui permettent d'intervenir à d'autres niveaux que les seuls quartiers. D'autres politiques, notamment celle de l'emploi, se structurent en fonction des besoins locaux, pour rechercher une plus grande efficacité, en coordination avec les autres acteurs locaux. Il faut que la territorialisation et la contractualisation deviennent les mots d'ordre des politiques publiques. Cela ne signifie aucunement une dilution du rôle de l'Etat, qui au contraire doit être plus exigeant sur les objectifs, les moyens et l'évaluation des résultats.

L'autre grande mutation qui est en cours concerne la réforme des services publics de l'Etat et de la sécurité sociale, mais aussi celle des collectivités locales, qui ne se sont pas toujours adaptés à la nouvelle donne démographique et sociale de nos villes. Et cette inadaptation est parfois vécue comme une violence de plus, qui alimente le désespoir des habitants des quartiers populaires, ainsi confinés aux marges de la République.

Un grand chantier doit s'ouvrir dans les services publics, afin qu'ils s'adaptent mieux encore aux besoins des usagers, dans la proximité et la transversalité. D'une logique de délivrance de droits, ils doivent s'organiser progressivement pour apporter une réponse globale et individualisée aux besoins qui se manifestent. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité par exemple encourager les réflexions en cours dans de nombreuses collectivités pour mettre en place des politiques temporelles, à l'exemple de villes italiennes ou allemandes, afin que les services publics ou collectifs adaptent leurs horaires et leurs modalités d'accueil aux nouveaux modes de vie des habitants, notamment les femmes.

La nouvelle politique de la ville a contribué à faire entrer le pays dans l'ère de la gouvernance locale, qui sera la prochaine étape de la décentralisation. Ayant hérité de la politique des quartiers, j'ai souhaité en faire la politique des villes, et préparer l'avènement prochain des territoires solidaires. A nous d'écrire ensemble cette nouvelle page d'histoire.

LES PROPOSITIONS DE VILLE ET BANLIEUE :

SIX AXES DE RÉFORME POUR LES FINANCES LOCALES

1- Objectif et impératif : renforcer la péréquation entre les collectivités locales

Engager un débat avec la représentation nationale pour déterminer un objectif quantifié de péréquation entre les collectivités, assorti d'une échéance

Fixer un premier cap, en faisant passer de 30 % à 50 % le taux de correction des inégalités entre les communes

2- Mieux prendre en compte les critères de charges

Faire procéder à une évaluation nationale de l'évolution des besoins et des charges des communes et des agglomérations

3- Réviser le système des dotations dans le sens de la redistribution

Doubler l'enveloppe globale de la DSU

Renforcer l'effet de péréquation de cette dotation en réservant aux 400 communes éligibles les plus pauvres le bénéfice de cette augmentation

Instaurer dans toutes les régions, un mécanisme régional de solidarité analogue au Fonds Solidarité de la Région Ile-de-France (FSRIF) en mesure de corriger les inégalités très fortes subsistant entre les villes et entre les intercommunalités

Inverser l'ordre des facteurs constitutifs de la DGF en donnant la priorité à la fonction péréquatrice

Renforcer le rôle péréquateur de la dotation forfaitaire en y introduisant les critères de charge

Utiliser les marges de manœuvre financières qu'offre la compensation de la part salaire de la taxe professionnelle pour renforcer la péréquation entre les communes urbaines

4- Reprofilier la taxe d'habitation de façon moins inégalitaire

Faire cesser rapidement la situation archaïque des bases de la taxe d'habitation

Abandonner la liaison des taux des impôts-ménages et de la taxe professionnelle

5- Concilier construction intercommunale et justice fiscale

Poursuivre l'entrée en vigueur de la TPU dans les agglomérations en tirant toutes les conséquences des choix déjà opérés pour le calcul de la TP : l'abandon de la part salaire de cette taxe et sa compensation par une dotation d'Etat figent les ressources et amoindrissent les perspectives de croissances des agglomérations. Il faut donc d'ores et déjà envisager de compléter cette taxe avec la recette d'un impôt d'Etat partagé

Améliorer le système de la DSC. Les textes législatifs et réglementaires mentionnent déjà certains critères permettant d'y parvenir mais il est urgent que les élus communautaires s'emparent de la question et se dotent des moyens adéquats sur leur territoire de compétence. Enfin, il faut que l'Etat prévoie des garanties et des garde-fous pour imposer un niveau suffisant de solidarité intercommunale

Faire réaliser une évaluation de la pratique des attributions de compensation au sein des agglomérations

6- Ajuster les deux instruments de l'équité financière : les dispositions de droit commun et celles de la politique de la ville

Donner à toutes les villes, dans le cadre de la réforme des finances locales, les moyens d'accomplir leurs missions de base en apportant les correctifs nationaux indispensables au déficit structurel des communes les plus démunies

Faire bénéficier à court terme, à l'aide d'une dotation «ville» spécifique, les villes GPV et en ORU d'un financement des coûts de fonctionnement induits par les équipements et dispositifs sociaux qu'elles ont mis en place

De façon plus générale, infléchir le financement de la politique de la ville pour prendre en compte les coûts de fonctionnement des dispositifs contractuels

Adapter les subventions d'investissement aux capacités financières réelles des communes ; et envisager que les contributions de l'Etat puissent, par décision du préfet, atteindre 100% lorsque la quote-part des engagements restant à la charge des communes excède leurs possibilités

Régler dans les meilleurs délais les problèmes d'avance de subvention ainsi que la question du remboursement de la TVA sur les avances de travaux, de façon à soulager la trésorerie des communes et à minorer leurs charges d'emprunt.