



ASSISES DE LA PEREQUATION ET DE LA SOLIDARITE TERRITORIALE

**Musée Social
Paris - 1^{er} avril 2010**

Journée organisée par

L'ASSOCIATION DES MAIRES VILLE & BANLIEUE DE FRANCE

AVEC

**L'ASSOCIATION DES MAIRES DE GRANDES VILLES DE FRANCE
ET**

L'ASSOCIATION DES COMMUNAUTÉS URBAINES DE FRANCE

Ouverture des travaux.....	2
L'état des lieux des inégalités territoriales. Que souhaite-t-on corriger ?	4
La péréquation est inscrite dans la Constitution, qu'en est-il dans les faits ? Les chiffres de la correction actuelle des inégalités, les outils et leurs effets.....	15
Intervention de Fadela Amara	25
Dans le contexte législatif et gouvernemental actuel (réformes fiscale et territoriale, Grand Paris), quels principes, quelle méthode, quels critères et niveaux pour une meilleure péréquation ?	27
Les propositions de l'AMGVF, de l'ACUF et de Ville & Banlieue pour de meilleures solidarités territoriales	40

Ouverture des travaux

. **Claude Dilain, maire de Clichy-sous-Bois, président de Ville & Banlieue**

Pourquoi parler aujourd'hui de la péréquation ? D'abord parce que l'article 72-2 inscrit l'obligation de la péréquation dans la Constitution. Ensuite parce que le ministère de l'Intérieur nous demande depuis deux ans de travailler sur la réforme de la péréquation, et de la DSU en particulier. Enfin, parce que nous sommes dans un moment de réforme – réforme de la taxe professionnelle, réforme des collectivités territoriales – et que les outils anciens sont à repenser. A Ville et Banlieue, nous avons voulu lancer ce débat parce que nous en avons assez que ce sujet soit traité de manière subsidiaire, alors qu'il s'agit d'un enjeu national qui mérite un débat politique transparent et serein.

Les inégalités territoriales sont importantes, nous en détenons la palme au niveau européen, mais leurs conséquences sont souvent sous-estimées par nos concitoyens. Jean-Louis Borloo les avait qualifiées de « *cancer de la République* » et je crains qu'il n'ait eu raison. Malheureusement, plus on tarde à soigner le cancer, plus il est difficile à guérir. Il est donc important pour la société française de se poser la question des inégalités territoriales et d'essayer d'y trouver des réponses.

Les trois associations, Grandes Villes, Communautés Urbaines et Ville et Banlieue, qui ont organisé cette journée ne sont pas toujours d'accord. Or si nous ne sommes pas capables, nous élus, représentants des élus, de trouver un compromis, il nous sera imposé. J'espère que nous serons assez sages pour trouver ce compromis de façon à garder la main. C'est en tout cas ce que souhaite Ville & Banlieue.

. **Michel Destot, député, maire de Grenoble, président de l'AMGVF**

Je voudrais saluer cette initiative de Ville & Banlieue, car je pense qu'il est extrêmement important que nous puissions nous réunir pour parler de ce sujet. Cela nous permet de mieux faire valoir la reconnaissance du fait urbain pour laquelle je plaide. Alors que plus de 50 % des êtres humains vivent en ville, 80 % pour les pays les plus développés, ce n'est pourtant pas un sujet considéré comme majeur dans le débat public. J'en veux pour preuve la difficulté que nous avons à aborder les problèmes de politique de la ville en termes de budget ou de fiscalité, ce qui est anachronique eu égard à la réalité du fait urbain tel qu'il existe aujourd'hui. Ainsi que le dit Abdou Diouf, le secrétaire général de la francophonie, « *le XXI^e siècle sera le siècle des villes ou ne sera pas* ». Il y a une véritable urgence urbaine à résoudre les grands défis de ce siècle que sont le défi économique, le défi social, le défi climatique et le défi démocratique.

Le pilier du développement urbain durable, c'est la cohésion sociale. La crise a eu des effets sur les populations de nos territoires qui sont terriblement fragilisées, mais nous sommes d'une certaine façon impuissants à leur apporter toutes les réponses qui seraient nécessaires. Parce que les ressources manquent, parce

que les moyens en termes de compétences et d'organisation de nos territoires font souvent défaut. Je veux le dire très fortement, la carte de la pauvreté,

nonobstant les effets de la crise, a beaucoup évolué en vingt ans. Le « pauvre de la statistique » qui était il y a vingt ans identifié comme une personne âgée vivant en milieu rural est aujourd'hui un jeune, urbain, souvent d'origine étrangère, de famille monoparentale. Cette évolution, massive, est pour nous un sujet de débat et de préoccupation s'agissant des solutions que nous pouvons apporter dans ce nouveau défi du vivre et de l'agir ensemble sur nos territoires.

Les trois associations ici présentes ont une réelle communauté d'intérêt. Même si nos positions peuvent différer en raison d'identités et de spécificités qui ne sont pas les mêmes, nous avons le même souci d'affirmer que ce pilier de la cohésion sociale est le moteur de notre développement. Nous avons la nécessité absolue de développer des politiques sociales, environnementales, économiques, mais avons une véritable préoccupation concernant la précarité de nos ressources, sujet qui fera l'objet de nos débats aujourd'hui.

Pour se faire entendre, le monde urbain doit se rassembler. C'est ce qu'il fait depuis plusieurs années. En 2008, face à la menace de perte de ressources financières, notamment en matière de DSU, nous avons trouvé les moyens de nous entendre pour plaider ensemble la cause de la péréquation, de la solidarité entre territoires. Nous avons aujourd'hui une préoccupation majeure concernant la politique de la ville, politique qui doit s'inscrire dans le temps et a besoin pour cela d'une visibilité et d'engagements de la part de l'Etat en matière de ressources, ce que nous n'avons pas aujourd'hui. La deuxième phase des opérations de l'ANRU (ANRU 2) est un sujet qui nous tient particulièrement à cœur et que nous devons – villes, banlieues, villes-centres ayant des quartiers en politique de la ville – défendre ensemble. Si le monde urbain est capable de se faire entendre, c'est la cause même de nos concitoyens que nous ferons entendre au plus haut niveau.

L'état des lieux des inégalités territoriales.

Que souhaite-t-on corriger ?

. Jean-Pierre Chauvel, chargé de mission à l'IAU-IDF

En France, l'indice de richesse va de 1 à 10. Parmi les communes les plus riches, on trouve Saint-Vulbas, dans l'Ain, qui accueille sur son territoire une centrale EDF, puis quelques communes en Ile-de-France situées près de l'aéroport de Roissy. **Leur richesse est directement liée au montant des taxes professionnelles qu'elles perçoivent.** A l'autre bout de l'échelle, on atteint 200 euros pour près de quatre cents communes. Ces disparités proviennent à 75 % de la taxe professionnelle et, si l'on tient compte de la taxe foncière sur les propriétés bâties, également payée par les entreprises, ce pourcentage passe à près de 90 %.

Le potentiel financier des 36 000 communes de France, c'est-à-dire leur richesse globale, est de l'ordre de 58 milliards d'euros. La dotation forfaitaire, qui est la principale dotation de l'Etat, représente près du quart de cette masse, soit 17 milliards. L'ensemble des autres dotations, qui sont davantage considérées comme des dotations de péréquation, s'établissent elles à un peu plus de 2 milliards. **Nous voyons donc qu'il y a une disproportion phénoménale entre la richesse de départ et ses disparités et l'ensemble des dotations proprement liées à la péréquation.** Dans le détail, on se rend compte que les inégalités de départ ne sont que faiblement corrigées par ces dotations qui, globalement, progressent avec la richesse. La dotation forfaitaire apparaît peu péréquatrice, alors que les dotations de péréquation fonctionnent plutôt bien : plus la commune est riche, plus ces dotations sont faibles. En réalité, compte-tenu de son poids, c'est la dotation forfaitaire qui aboutit à la plus forte réduction des inégalités. On note d'autre part un effet de substitution entre la dotation de solidarité rurale et la dotation de solidarité urbaine, ce qui laisse entendre qu'il y a un nombre très important de communes rurales parmi les communes pauvres.

Si nous prenons les dix communes les plus riches et les dix communes les plus pauvres d'Ile-de-France, nous voyons que les dotations de péréquation fonctionnent très bien. Les communes pauvres reçoivent environ 180 euros par habitant à travers la dotation de solidarité urbaine, la dotation nationale de péréquation et la dotation du fonds de solidarité Ile-de-France. A l'opposé, les communes riches se voient prélever presque 100 euros par habitant. Pour les communes aux extrêmes, les plus pauvres et les plus riches, on peut dire que la dotation forfaitaire fonctionne dans le bon sens, les communes les plus pauvres touchant sensiblement plus que les communes les plus riches. Mais si nous intégrons le critère de la richesse, nous voyons que les dotations d'Etat sont complètement écrasées par l'inégalité de départ. Il reste un écart de 1 491 euros entre le groupe des dix communes les plus riches et le groupe des dix communes les plus pauvres. Ces 1 491 euros sont à la charge de l'habitant, qui va payer plus cher sous forme de fiscalité, tout en ayant moins de services.

Nous constatons également que le revenu des habitants est du simple au double entre les deux groupes, que la pression fiscale est supérieure d'environ 60 % dans les communes les plus pauvres et que le budget de ces communes est sensiblement inférieur à celui des communes les plus favorisées. Et si l'on compare le budget de ces deux catégories de communes, non seulement nous voyons que les dépenses de fonctionnement sont pratiquement du simple au double mais qu'il en est de même pour l'investissement.

Emmanuel Kessler, journaliste, animateur de la journée

La dotation dite forfaitaire n'avait pas à l'origine pour fonction de faire de la péréquation.

Jean-Pierre Chauvel

Au départ, en 1968, on espérait que de 5 % en 5 %, sur vingt ans, la dotation forfaitaire ne ferait que de la péréquation. Mais, rapidement, il est apparu insupportable pour certains de continuer à aller vers davantage de péréquation. Une bonne partie de la dotation forfaitaire est donc de la garantie. S'ajoute à cela la contrainte qu'est la grande rigidité des budgets locaux. Les communes ont des frais de personnel et des équipements à faire fonctionner, et déplacer 5 ou 6 % sur un budget d'une année sur l'autre est extrêmement difficile.

Emmanuel Kessler

Comment percevez-vous les effets potentiels de la réforme de la taxe professionnelle ?

. Jean-Pierre Chauvel

Il m'est très difficile de vous répondre parce que nous n'avons pas de chiffres fiables sur lesquels nous appuyer. Mon sentiment est que cela va exacerber les disparités dans certains territoires. Le fait d'avoir réintroduit la valeur ajoutée, donc les salaires, va, particulièrement dans les zones tertiaires, provoquer des changements considérables. La territorialisation, qui a été voulue par les élus locaux, va bien évidemment nécessiter une péréquation renforcée car les disparités vont être flagrantes entre communes, départements et régions.

. Philippe Dallier, sénateur, maire des Pavillons-sous-Bois

Si cette table ronde s'était tenue il y a un an, j'aurais été plus pessimiste, alors que je forme aujourd'hui l'espoir de voir les choses bouger. Une prise de conscience est en train de se faire et la réforme de la taxe professionnelle, que certains redoutaient, aura des effets positifs. Nous sommes aujourd'hui dans l'obligation de refonder la péréquation parce que les mécanismes anciens vont devenir inopérants.

Bercy est incapable de nous donner les éléments nous permettant de voir comment la richesse fiscale s'est déplacée, mais on imagine bien que les territoires à caractère industriel vont voir leur base d'imposition s'effondrer au bénéfice des territoires à caractère tertiaire. En région Ile-de-France, l'Est va chuter en base alors que l'Ouest et Paris vont monter. On pourrait s'en plaindre, je suis moi-même élu à l'Est, mais je crois que cela va nous donner une opportunité

formidable de taper dans cette masse de CVAE qui va encore une fois grossir à Paris et à l'Ouest.

Il y a un paradoxe. **Nous avons une république devenue décentralisée et, dans le même temps, nous sommes l'un des pays où les inégalités entre collectivités locales sont les plus importantes.** Nous avons un peu de temps pour préparer les nouveaux mécanismes car c'est à partir de 2012, dans le cadre de la loi de finances votée à l'automne 2011, que nous pourrions effectivement réformer le FSRIF et les FDPTP. Je ne suis pas pour un énième replâtrage des dispositifs existants, il faut tout mettre sur la table. La DGF est inéquitable ! Nous avons multiplié les réformes et avons empilé dans la DGF tout un tas de choses, et elle ne veut plus rien dire aujourd'hui. Il faut d'un côté une DGF égalitaire, basée sur des critères objectifs, et de l'autre côté de vrais mécanismes de péréquation dont il faudra augmenter l'enveloppe pour qu'ils soient efficaces.

. Philippe Maîtreau, adjoint au maire de Mulhouse, vice-président de Mulhouse Alsace Agglomération

J'émetts une réserve sur l'analyse de Jean-Pierre Chauvel concernant le critère de richesse absolue en fonction des ressources car je pense qu'une commune peut être en même temps riche et pauvre. J'aurais aimé que l'on croise l'ensemble des éléments qui ont été donnés en valeur absolue avec des éléments de compétence ou de responsabilité des territoires. Les configurations des communes peuvent en effet être très dissemblables.

L'AMGVF a fait une étude portant sur 2 600 territoires intercommunaux, en consolidant les données communales et intercommunales, qui débouche sur cinq constats :

- La pression fiscale augmente avec la taille démographique des territoires. Le produit des taxes ménages s'élève à 445 euros par habitant et varie de 308 euros par habitant pour les intercommunalités de moins de 5 000 habitants à 565 euros pour celles de plus de 200 000 habitants. Soit un rapport de 1,8.
- Le taux d'effort, c'est-à-dire le rapport entre le produit des taxes ménages et le revenu moyen par habitant, est inférieur à 3,6 % dans les territoires de moins de 50 000 habitants pour s'établir au-delà de 4 % dans les strates supérieures, et de 4,9 % pour les territoires de plus de 200 000 habitants. Soit un rapport de 1 à 1,9 %.
- Les charges de fonctionnement s'accroissent avec la taille démographique des collectivités. Les charges des villes de plus de 200 000 habitants sont deux fois plus importantes que celles des petites communes, alors que le rapport n'est que de 1,7 pour les ressources. Nous ne disons pas qu'il n'y a pas une augmentation des ressources pour ces collectivités mais que l'écart entre les ressources est inférieur à celui constaté pour les dépenses.
- Les collectivités urbaines centralisent les pauvretés. La part du nombre d'APL rapportée à la population est inférieure à 10 % dans les intercommunalités de moins de 10 000 habitants et atteint une moyenne de 26 % dans les intercommunalités de plus de 200 000 habitants. Il en est de même pour les logements sociaux ou le RMI-RSA.

Première conclusion sur ces quatre constats : l'importance des charges assumées par les territoires urbains n'est pas compensée par leurs ressources et les contraint à recourir davantage aux contribuables.

- L'espace urbain développe des péréquations horizontales. C'est la mutualisation des charges par transfert de compétences qui soulage les communes dont les ressources sont structurellement insuffisantes. C'est le développement de politiques économiques en faveur de l'emploi dans les territoires désindustrialisés. C'est un alignement des services publics par le haut financés par la solidarité communautaire. C'est une solidarité financière à travers les dotations de solidarité. C'est la possibilité d'agir sur un certain nombre de mécanismes inopérants à l'échelle communale comme les transports collectifs pour désenclaver certains quartiers. C'est l'élaboration de parcours résidentiels à l'échelle d'un bassin d'emploi dans une logique de mixité sociale. Rappelons enfin que c'est aux intercommunalités qu'ont été déléguées les aides à la pierre dans le logement social.

Deuxième conclusion : le maintien des ressources communales et intercommunales est indispensable sur les territoires urbains pour ne pas défavoriser certains quartiers ou certaines communes.

. François Pupponi, député, maire de Sarcelles

Nous savons tous que le système de dotations et de ressources des collectivités est très injuste. Les dotations de péréquation limitent un peu l'accélération des inégalités, mais nous avons un système qui fait que les plus riches s'enrichissent un peu plus tous les ans.

Nous savons par ailleurs que, dans les villes-centres comme dans les banlieues les plus reléguées où sont concentrées les populations les plus fragiles, les communes qui ont le moins de ressources sont celles qui ont le plus de charges sociales : les plus pauvres se retrouvent chez les plus pauvres. On a créé de grands ensembles urbains très loin des centres-villes et l'on a dit aux communes les plus pauvres qui n'ont pas de ressources de taxe professionnelle, celle-ci étant responsable de 75 % des inégalités : vous avez les problèmes sociaux, vous avez des populations en difficulté, vous n'avez pas de ressources, mais à vous de faire en sorte que cela n'explose pas...

On a mis dans les centres-villes les charges de centralité et, entre les deux, il y a des communes, très riches, qui n'ont ni charges de centralité ni de charges sociales. Tout cela vient d'un sacro-saint principe, qui émane du lobby du Comité des finances locales, selon lequel il est impensable dans notre pays, quand on fait une réforme de la fiscalité locale, d'envisager que les riches soient un peu moins riches pour que les pauvres soient un peu moins pauvres. **La garantie doit être assurée au riche qu'il restera riche.**

Je n'étais pas farouchement opposé à la réforme de la taxe professionnelle telle qu'elle a été proposée par le gouvernement. Mais l'article de loi, plutôt innovant et péréquisiteur, a été présenté en dix minutes aux députés de la commission des finances de l'Assemblée nationale et voté sans qu'ils ne l'aient lu... La réforme de la taxe professionnelle, fait historique dans la réforme de la fiscalité locale en France, réforme voulue par le président de la République, se fait en catimini par quelques-uns et se voit de surcroît amputée de tout ce qui était péréquisiteur pour

les communes dans le projet initial ! C'est le Sénat, qui a plus de temps pour la lire et la comprendre, qui fait le boulot...

J'ai obtenu les simulations pour la communauté d'agglomération Val-de-France, qui est la plus pauvre de France. La projection donnait 17 millions de taxe professionnelle contre 11 millions aujourd'hui. Fantastique ! Puis je vois une mention « FNGIR : – 6 millions ». Qu'est-ce que c'est ? Je m'interroge... C'est ce que l'on va nous reprendre pour le redonner à ceux qui ont perdu... A qui ? A Roissy, une des communes les plus riches de France, 2 000 habitants, à sept kilomètres de Sarcelles, qui croule sous les recettes fiscales et ne sait plus quoi en faire. Voilà la réalité de notre pays aujourd'hui.

Nous avons une opportunité historique ! La réforme de la taxe professionnelle doit nous permettre de mettre en œuvre une vraie réforme de la péréquation. Il nous reste deux mois, la clause de revoyure c'est le 1^{er} juin. Le Sénat a commencé à y réfléchir, mais à l'Assemblée... Marc Goua, membre de la commission des finances de l'Assemblée nationale n'a pas été invité à une seule réunion pour y réfléchir. C'est encore une fois le Sénat qui va sauver les pauvres...

Si nous ne mettons pas en œuvre en 2010, pour les années 2011-2012, cette réforme de la péréquation pour les communes les plus pauvres, nous allons mourir à petits feux les uns après les autres. Un certain nombre de communes ne peuvent plus boucler leur budget. Toutes les villes de banlieue, dans les cinq ans, seront sous tutelle. Nous avons vu que le niveau de péréquation ne permettait pas de compenser les inégalités de ressources et de prendre en compte les charges de centralité comme les charges sociales des communes les plus défavorisées. Avec la réforme de la taxe professionnelle, on nous a quand même supprimé 1,2 milliard de dotations de péréquation ! Je sais à peu près comment boucler mon budget pour 2010-2011, mais on a figé mes recettes alors que mes dépenses augmentent : l'augmentation naturelle de la masse salariale c'est 1 million d'euros par an et nous sommes parallèlement en pleine phase ANRU avec de nouveaux équipements à financer.

Je ne dis pas que nous n'allons pas trouver de solutions, mais il faut que nous sachions comment, en 2010, nous allons réintroduire les fonds de péréquation supprimés par la réforme de la taxe professionnelle. Il faut par ailleurs profiter de cette réforme pour mettre en œuvre une péréquation plus importante. A Ville & Banlieue, nous considérons qu'en réintroduisant le FSRIF et les FDPTP au niveau où ils sont (environ 1 milliard d'euros), il manque aux communes les plus pauvres 3 milliards d'euros par an pour faire face aux inégalités de ressources et aux charges supplémentaires.

Nous savons à peu près quelles sont nos inégalités de ressources, mais les charges de centralité et les charges sociales sont très difficiles à quantifier. Quel est le coût d'un élève à Sarcelles par rapport au coût d'un élève de Neuilly ? Personne n'a jamais vraiment voulu faire ce calcul. Que va-t-il ressortir du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses des collectivités que le gouvernement a mis en place ? Il y a le risque qu'un niveau de dépenses théoriques soit fixé qui, s'il est dépassé, sera à la charge des collectivités. Mais je ne fais pas de polémique particulière sur ce sujet car, quel que soit le gouvernement, il faudra

bien se poser la question des déficits publics et de la relation entre l'Etat et les collectivités.

Nous sommes aujourd'hui à un tournant historique. Soit nous profitons de la réforme de la taxe professionnelle pour mettre en place une péréquation plus efficace, soit nous loupons ce tournant et, là, nous aurons vraiment du souci à nous faire sur l'avenir des équilibres territoriaux de notre pays.

Emmanuel Kessler

Est-ce qu'il n'y a pas une forme de responsabilité des parlementaires par rapport à l'Etat qui ont insisté pour que l'on garde à la taxe professionnelle son caractère territorial, donc une concurrence entre les territoires ?

. Philippe Dallier

Le Sénat a voulu, je l'assume pleinement, garder le lien entre le territoire et les entreprises, et c'est pour cela qu'il faut refonder la péréquation. Sinon, pourquoi accueillir des entreprises, qui sont souvent sources de nuisances ? Qui construirait les zones d'activité et les financerait ? Pas les élus locaux ! Il est heureux que le Sénat ait mis ce débat sur la table. Il a certes profondément modifié le texte du gouvernement, avec des avantages et des inconvénients, texte qui était très péréquateur, ce que personne n'a vu au départ. Ce texte disait une chose très simple : on fait remonter toute la valeur ajoutée au niveau national, donc plus de territorialisation de la valeur ajoutée, et on la fait redescendre sous forme de dotation. Par ailleurs, le fonds de garantie qui bénéficie aux communes les plus riches décroissait chaque année de 5 % pour s'éteindre en vingt ans. C'était donc un texte très péréquateur.

Je crois qu'il ne faut pas dramatiser car, quel que soit le gouvernement, on ne peut pas envisager que la péréquation disparaisse ou même diminue. Elle ne peut qu'augmenter, à la condition expresse que l'on fasse un travail constructif, droite et gauche réunies, parce que nous avons les mêmes préoccupations. Malheureusement, nous n'aurons pas les éléments en juin 2010 pour faire quelque chose de solide mais nous voyons déjà les possibilités qui s'offrent à nous.

Nous avons un déplacement des bases imposables vers ceux qui sont les plus riches aujourd'hui. C'est l'opportunité d'écarter fortement tout le surplus à venir. Il y a deux manières de faire de la péréquation. Quand on a fait le fonds de solidarité de la région Ile-de-France, on s'est attaqué au stock de richesse. Aujourd'hui, je pense que l'on peut s'attaquer au stock et aux flux. C'est d'autant plus important de voir les choses comme cela que nous rentrons dans une phase de disette budgétaire. L'Etat a raison de demander aux collectivités locales de faire des efforts, mais il ne faut pas que ce soit à la même hauteur pour toutes ! Si l'on révolutionne la péréquation et que l'on multiplie les produits affectés par trois ou quatre, on évitera le risque évoqué par François Pupponi.

. François Pupponi

Je ne crois pas que nous soyons dans une période où les communes les plus riches vont accepter de partager. Il y a un discours récurrent que l'on entend sur les bancs de l'Assemblée, à savoir que certaines communes ont déjà assez largement bénéficié d'aides et qu'elles devraient faire attention à mieux gérer leur

budget... Ceci est ma première inquiétude. Ma deuxième inquiétude porte sur les effets de la loi DALO. Les préfets sont tellement prisonniers de cette loi qu'ils orientent massivement ses bénéficiaires dans les quartiers les plus pauvres, alors que la ministre du Logement nous avait au départ assuré du contraire.

Notre pays a depuis cinquante ans ghettoisé ses quartiers, a laissé en place un système de dotation inégalitaire et fait en sorte que ces injustices perdurent. Nous avons donc une responsabilité, au Sénat et à l'Assemblée, pour faire en sorte, avec les associations, que les choses se passent bien. Mais l'angle de tir est limité.

. Philippe Maîtreau

Est-ce que les problèmes ne dépendent que du Sénat et de l'Assemblée nationale ? Est-ce que le problème de l'Ile-de-France est le problème de la province ? J'ai envie de répondre négativement. Quand on est élu sur un territoire provincial, on a une responsabilité, en particulier en termes de péréquation horizontale. En Ile-de-France, l'intercommunalité n'est pas solidaire : elle regroupe les pauvres et les riches entre eux, ce qui est un véritable problème, mais je ne crois pas que cela dépende de l'Etat ou des parlementaires, c'est le problème des élus locaux qui n'arrivent pas à s'entendre.

Il faut éviter les clichés sur les communes riches et les communes pauvres. On parle de maximisation ou de minimisation alors qu'on pourrait parler en termes d'optimisation, à savoir un maximum ou un minimum sous contrainte. Il y a des communes pauvres en termes de ressources globales qui sont riches parce que leurs responsabilités sont faibles, puis des communes qui ont de très gros budgets mais qui sont pauvres parce qu'elles ont des responsabilités vis-à-vis des territoires qui les entourent.

Philippe Dallier

Toutes les études menées au Sénat travaillent sur les deux aspects. On est riche ou pauvre en regard des contraintes que l'on a à gérer. Il n'y a aucune ambiguïté là-dessus.

S'il y a une raison de faire de l'intercommunalité sur un bon périmètre, et pas seulement les riches avec les un peu moins riches et les pauvres avec les un peu moins pauvres, s'il y a une raison de faire le Grand Paris, c'est bien pour assurer la cohésion urbaine et sociale en partageant la richesse économique pour financer les politiques sociales et les politiques de la ville. **Il faut que nous fassions ce Grand Paris pour en venir aux solutions mises en place en province.** La province a trente ans d'avance sur la région Ile-de-France ! Et ce sont bien les égoïsmes, de droite comme de gauche, qui bloquent parce que personne ne veut lâcher son fauteuil, sa voiture de fonction, son indemnité de vice-président et tout le reste ! La péréquation peut venir de l'Etat mais elle doit aussi venir de la solidarité du territoire par l'intercommunalité.

. François Pupponi

Dans un Etat républicain, c'est l'Etat qui est garant de l'intérêt général. Le reproche que je lui fais c'est de ne pas avoir été capable, face aux égoïsmes locaux, d'imposer l'intercommunalité. Si les élus ne le font pas, l'Etat passera en force, et c'est tant mieux. Il est injuste que quelques communes seulement

bénéficient des retombées fiscales liées à des implantations d'équipements d'intérêt national décidées par l'Etat : l'aéroport de Roissy, le MIN de Rungis, le quartier de La Défense...

François Miersman (Pas-de-Calais)

Dans notre région, quand on regarde dans l'assiette de l'intercommunalité, il n'y a rien. Quand regarde dans l'assiette du département, il n'y a rien. Quand on regarde dans l'assiette de la région, il n'y a rien. La solidarité s'exerce mais il n'y a rien à partager... Cela relativise les différents discours que nous avons entendus. Nous avons donc absolument besoin de la solidarité de l'Etat sur ce territoire qui compte quand même 4 millions d'habitants.

Gilles Leproust, maire d' Allonnes

Dans les territoires pauvres, il y a des habitants en grande difficulté. Le niveau d'abstention aux élections traduit la désespérance d' une grande partie des habitants de nos communes de banlieue. Ils ne se reconnaissent plus dans l'offre publique politique. Je suis dans une intercommunalité où il y a de la solidarité, mais cela ne règle pas fondamentalement les inégalités entre la ville-centre et la ville d'Allonnes. Le système de péréquation vertical me semble déterminant pour que ces déséquilibres commencent à diminuer puis disparaissent.

Une intervenante (Bagneux)

Plutôt que de faire un cadeau fiscal de plusieurs milliards aux entreprises sans avoir fait le bilan des réformes de la taxe professionnelle qui se sont enchaînées toutes ces dernières années, nous aurions pu faire d'autres choix. Une des conséquences va être une charge supplémentaire sur les ménages, et donc une accentuation de fait des inégalités entre les habitants de nos communes. S'y ajoute le désengagement de l'Etat sur un certain nombre de services publics.

La solidarité nationale est un des socles forts de la péréquation. Puisque les dispositifs de péréquation vont de fait disparaître, autant tout remettre à plat et, par exemple, intégrer des critères de revenu des habitants, y compris dans la DGF.

. Philippe Dallier

Je partage tout à fait cet avis-là. Si 2011 est une année de transition, tant mieux ! J'ai toujours plaidé pour que l'on mette tout sur la table, la DGF comme tous les mécanismes de péréquation. Sur les critères de richesse, je plaide pour que l'on prenne en compte les droits de mutation parce que, aujourd'hui, quand on calcule le potentiel financier d'une commune, on met le produit des quatre taxes avec le taux moyen national, puis on ajoute la dotation forfaitaire dont on sait qu'elle pose des problèmes. Dans mon département, j'ai deux communes comparables sociologiquement et démographiquement, l'une a 25 % de DGF de plus que l'autre. Dans le Val-de-Marne, c'est même du simple au double. Quand on interroge l'Intérieur sur ces différences, il nous est répondu que c'est historique, qu'on a empilé plein de choses mais qu'on ne sait plus pourquoi...

Il faut que la DGF redevienne la dotation de base qui n'a pas vocation à compenser les inégalités. Au-dessus, il faut des mécanismes de péréquation puis,

peut-être, un troisième étage qui est la DSU, qui vise spécifiquement les communes en grande difficulté sociale. Il faut refonder le tout.

Emmanuel Kessler

Alors que la DSU a très largement progressé il y a quelques années, vous êtes en train de nous dire que cela ne sert à rien...

. Philippe Dallier

Il ne faut pas être jusqu'au-boutiste, la DSU est quand même passée de 600 millions à 1,2 milliard. Je dis qu'il ne faut pas se contenter de ces augmentations-là et qu'il faut refonder le système en prenant d'un côté toute la richesse des collectivités, y compris les droits de mutation, et de l'autre côté mettre en place une évaluation des charges auxquelles ont à faire face les collectivités. Il y a les charges ordinaires et puis il y a le surplus lié à la pauvreté des habitants. Il faut que nous soyons constructifs et sortions des débats idéologiques. Nous rentrons dans un débat technique, mais si nous sommes d'accord sur les objectifs, nous devons trouver des solutions ensemble. Sinon, ceux qui n'ont pas intérêt à ce que cela bouge, gagneront encore une fois.

. François Pupponi

Je suis d'accord pour tout remettre à plat, mais il faut partir d'un postulat qui est de dire qu'il faut évaluer les charges, ce qui est compliqué et n'a jamais été fait. Il n'est pas acceptable que l'on continue à nous grignoter la DSU, c'est bien ce qui se passe depuis deux ans. Il faudrait figer les dotations de péréquation existantes, maintenir en 2011 et 2012 celles qui ont été modifiées par la taxe professionnelle, et nous laisser jusqu'à 2011 pour tout remettre à plat.

. Michel Destot

Nous sommes dans une phase politique active et il ne faudrait pas mettre la charrue avant les bœufs, comme le gouvernement l'a fait. Nous nous sommes fait piéger en acceptant la discussion fiscale, notamment sur la taxe professionnelle, avant même que l'on ait réformé les collectivités territoriales. Il aurait mieux valu savoir quelle était l'architecture finale des collectivités territoriales, avec leurs compétences, pour adapter les ressources fiscales correspondant à ces nouvelles compétences. Je souhaite véritablement que tout ce qui relève du fait urbain constitue un front offensif et non pas défensif. C'est d'autant plus important que nous n'avons pas que des défenseurs, au gouvernement comme au Parlement. Au Parlement comme à l'intérieur de nos formations politiques, le poids des départements est énorme ! Dès que nous avons commencé à discuter de l'intercommunalité dans les grandes agglomérations, tout a très vite été bloqué du fait de conservatismes extrêmement forts.

Même sur le plan de relance, alors que les collectivités territoriales sont responsables de 74 % des investissements civils publics, nous avons attendu que le gouvernement nous mette en bout de table pour en discuter. C'est pourtant nous qui aurions dû le convoquer pour voir comment on pouvait, à travers l'investissement, relancer la dynamique de notre pays !

Il faut que nous changions d'état d'esprit et que nous nous organisions pour être dans un rapport de force plus favorable lors des discussions que nous allons

mener avec le Parlement. Tout ce qui consistera à opposer les collectivités entre elles, notamment celles qui sont sur le bloc communal, est un danger de tous les instants. Je remercie à cet égard Claude Dilain d'avoir surmonté les oppositions qui existaient entre communes de banlieue et communes-centres.

Un intervenant (ville de Bron)

Les ressources de l'Etat diminuant, on peut se poser la question, en termes de péréquation verticale, de l'avenir de la DSC. Par ailleurs, sachant que la substitution de la taxe professionnelle repose notamment sur des dotations d'Etat qui sont aujourd'hui financées par du déficit, donc de la dette, on peut s'interroger sur une limitation, voire une diminution de ces dotations. Comment financer sur le moyen et long terme une ressource active basée sur la richesse des entreprises par de la dette, du déficit et de l'emprunt ?

Un intervenant (Ouest Provence)

Je crois que l'on ne peut pas dissocier la péréquation, verticale ou horizontale, de la question de l'aménagement du territoire. Je suis dans une agglomération qui a à la fois un caractère de centralité rurale et un caractère fortement industriel, ce qui crée un certain nombre de disparités. Nous sommes, avec le pays de Martigues et la communauté urbaine de Dunkerque, une des intercommunalités les plus touchées par la réforme de la taxe professionnelle. Jusqu'alors les établissements industriels généraient des ressources fiscales et permettaient au territoire d'accueillir des populations souvent modestes qui pouvaient bénéficier de prestations de services de qualité dans les domaines de l'action sociale, de l'éducation, du logement. Cela ne sera plus possible demain si nous n'avons pas une forte péréquation.

Nous étions le site industriel le plus en pointe au niveau national et investissions fortement dans le domaine des aménagements, des compensations environnementales et des infrastructures. Demain, quel sera notre intérêt d'accueillir de nouvelles industries, même si elles génèrent de l'emploi ? Aucun. Cela va nous obliger à créer de l'habitat, des équipements culturels, sportifs, des écoles, alors que nous n'aurons plus les moyens de le faire. Ce sont les territoires industriels les plus en pointe qui vont être les plus touchés, nonobstant le fait qu'il y aura une cotisation de 30 % qui sera reversée aux entreprises. Sur notre territoire, ce sont plus de 100 millions d'euros qui leur seront distribués. Il y aura une véritable rupture entre le territoire et le monde économique parce nous n'aurons plus les moyens de financer les aménagements et les accessibilités. Les cinquante intercommunalités les plus touchées représentent 60 % du développement économique. Je demande aux parlementaires que cela soit pris en compte.

. Claude Dilain

Il y a une chose importante qui ressort de cette table ronde, c'est que le postulat, jamais démontré d'ailleurs, de l'opposition banlieues/villes-centres, a vécu. Ce qui nous intéresse maintenant c'est d'étudier à la fois les ressources et les charges, c'est-à-dire le pouvoir d'achat des collectivités territoriales. Cette notion nouvelle que les universitaires essaient de mesurer est fondamentale, car si l'on ne voit que le versant ressources, l'analyse est biaisée. C'est un axe de travail

complètement différent et c'est la base d'un accord réel, peut-être technique, pour la suite des événements.

Mais j'irai plus loin. A Paris Métropole, nous faisons un travail sur l'inégalité de l'accès aux services publics. L'IAU-IDF a fait à notre demande une étude dont les résultats montrent une inégalité d'accès aux services publics les plus élémentaires, une inégalité de ressources et de temps, temps nécessaire pour emmener un enfant à l'école, par exemple. La péréquation ne s'arrête pas à la DSU, il faut également revoir ces problèmes d'inégalité d'accès aux services publics.

Sur la péréquation horizontale, nous sommes tous d'accord, mais je crois qu'il serait caricatural de dire que tout va bien partout sauf à Paris. Quand on écoute nos adhérents de province, on constate qu'ils sont loin d'être tous satisfaits de la péréquation horizontale dans les intercommunalités. Pourquoi ? Parce qu'elle dépend de la volonté politique et que l'on retrouve là aussi des égoïsmes qui ne sont pas circonscrits à la région parisienne.

Il ne faut pas faire de déliaison entre l'entreprise et le territoire, dit-on. Si nous restons figés dans cette position, il sera difficile de faire de la péréquation puisque 75 % des causes des inégalités territoriales viennent de la taxe professionnelle. Nous avons aujourd'hui une opportunité historique. Si nous ne nous en saisissons pas, il faudra se contenter de rustines. Tout reste à faire avec la clause de revoyure, ce qui n'est pas pour me rassurer.

Emmanuel Kessler

Est-ce qu'il y a un ou deux objectifs principaux que vous retenez à ce stade des discussions ?

. Philippe Dallier

Nous avons une fenêtre de dix-huit mois pour refonder cette péréquation. Je suis redevenu optimiste parce qu'on ne peut pas faire autrement que de la réformer. J'appelle à nouveau à un travail en commun de tous ceux qui sont intéressés par ces sujets. Il faut que l'on sorte de nos postures trop partisans et que l'on mette sur la table des évidences. La réforme de la taxe professionnelle offre une opportunité importante avec le déplacement des bases d'imposition. Nous allons pouvoir, en trois ou quatre ans, prélever sur la dynamique des bases puisqu'il y a des collectivités dont la dynamique va être beaucoup plus forte. Nous aurons ainsi de quoi alimenter en quelques années les fonds de péréquation de manière radicale.

. François Pupponi

Nous avons un angle de tir limité mais pouvons y arriver. Nous avons chiffré l'enveloppe indispensable aux communes pauvres pour que la péréquation soit efficace. Si l'on maintient les dotations de péréquation que sont le SFRIF et les FDPTP, soit 1,2 milliard, il manque environ 3 milliards d'euros par an pour que l'ensemble des communes pauvres qui ont des difficultés sociales puissent assumer efficacement l'ensemble des services publics dont leurs populations ont besoin.

. Philippe Maîtreau

L'emploi et le revenu des territoires dépendent de deux éléments : le peuplement de la commune selon lequel on a des dépenses publiques ou pas, et l'attractivité du territoire, sa capacité à attirer des touristes et des retraités. Les territoires ne sont pas égaux par rapport à ces critères et l'intérêt général ne se traite pas forcément de la même manière.

**La péréquation est inscrite dans la Constitution, qu'en est-il dans les faits ?
Les chiffres de la correction actuelle des inégalités, les outils et leurs effets**

. Guy Gilbert, professeur des Universités

Comme vous le savez, la loi ne donne aucune définition de l'égalité, ni de la mesure des inégalités. En revanche, elle nous donne en creux les critères que le législateur, dans ses moutures successives, a utilisés pour donner un certain contenu à cette égalité, donc à cette inégalité. Ce contenu peut être reconstitué de la façon suivante : il s'agit de réduire les inégalités de potentiel fiscal par habitant corrigé des charges, celles-ci étant liées à la situation supposée incontournable de chacune des collectivités.

Les dispositifs de péréquation sont majoritairement faits par modulation des dotations de l'Etat. Les « riches » reçoivent peu, les « pauvres » reçoivent davantage. Les dispositifs horizontaux de péréquation, qui redistribuent directement des uns vers les autres, sont une partie minoritaire. Je me doute que les dispositifs horizontaux seront plus importants qu'ils ne le sont aujourd'hui. La péréquation est essentiellement alimentée par des dotations accordées aux collectivités en compensation de la suppression de fiscalité. Cela veut dire que ce qui a alimenté budgétairement la péréquation c'est la disparition d'impôts locaux qui ont été remplacés par des dotations de l'Etat.

De ce point de vue-là, on peut dire qu'il y a comme un malaise dans les faits entre l'alinéa 3 et l'alinéa 5 de l'article 72-2 de la Constitution. En effet, on voit bien que la « machine à péréquer » a jusqu'à présent été alimentée par la disparition de l'autonomie fiscale des collectivités locales. C'est notamment spectaculaire pour les départements et les régions.

Les inégalités financières sont considérables en France et tout le monde sait pourquoi. D'une part parce que le territoire est émietté, d'autre part parce que le potentiel fiscal est concentré là où l'activité économique est concentrée. Ceci fait du territoire français un des territoires les plus segmentés et les plus inégaux de l'Union européenne.

La Constitution ne dit pas qu'il faut réaliser l'égalité mais aller vers. Elle donne donc un sens, que l'on peut trouver substantiel, à la marche vers l'égalité – je ne suis pas le juge constitutionnel et ne sais donc pas la substance qu'il faut lui donner. En tout cas, la LOLF lui a donné un contenu tout à fait substantiel en soumettant l'analyse de la performance péréquatrice des dotations de l'Etat, gérées par la DGCL, à un dispositif d'évaluation quinquennal. Il y a peut-être une marche vers l'égalité, mais la LOLF entend qu'elle soit véritablement un pas, c'est-à-dire une croissance de la réduction des inégalités.

Je vous communique les résultats, réalisés selon la méthode recommandée par la LOLF, méthode que j'ai mise en place avec Alain Guengant au Commissariat général au Plan. Pour les communes, la réduction des inégalités qui était d'environ 30 % en 1994 est passée à presque 40 % en 2001 pour redescendre légèrement en 2006, ceci sous l'effet de deux réformes qui ont été contre-péréquatrices. Même constat pour les départements mais à un degré plus élevé qui s'explique très bien : l'autonomie fiscale des départements a été considérablement plus amputée que celle des communes et, naturellement, les effets d'alimentation des fonds de péréquation ont été mécaniques avec le même décrochement en 2006. Pour les régions, la progression a été (...). Si le système avait perduré, « l'escalier à péréquer » serait reparti à la hausse, sauf réforme massive contre-péréquatrice. Mais ceci n'a pas eu lieu.

La correction des inégalités est essentiellement le fait de dotations péréquatrices au niveau des communes. Au niveau des départements et des régions, c'est tout à fait autre chose : s'il y a de la péréquation c'est parce qu'il y a des dotations compensatrices, dotations qui intègrent des composantes péréquatrices qui leur permettent de réduire ceci.

Nous pouvons avoir un regard sur la péréquation moins général que celui que je viens de vous présenter, qui porte sur 36 000 communes, 100 départements, 22 régions, pour nous poser une question qui préoccupe bien plus les élus : est-ce que, d'une façon générale, les dotations de l'Etat ont rapproché leur commune de la moyenne ou les en ont éloignés ? Pour 71 % des communes, qui représentent 73 % de la population totale des communes, la péréquation a rendu les pauvres moins pauvres – ils se rapprochent de la moyenne – et les riches moins riches. Dans un cas sur cinq, la péréquation franchit avec enthousiasme la moyenne et rend les pauvres relatifs riches relatifs. Dans 8 % des cas, la péréquation ne va pas dans le sens intuitif, c'est-à-dire qu'elle rend les riches encore un peu plus riches. Au niveau des départements et des régions, nous retrouvons sensiblement la même chose.

Si l'on veut caractériser l'état des lieux de la péréquation, telle que mesurée selon les méthodes et canons dictés par le législateur, force est de constater qu'il y a en France des inégalités financières considérables. La péréquation horizontale est masquée par les dispositifs verticaux car, en réalité, la péréquation est essentiellement horizontale. Ce sont des impôts recyclés qui passent par les dotations de l'Etat. Cette péréquation est coûteuse en termes budgétaires parce que le dispositif de péréquation est fondé sur des mécanismes peu péréquateurs mais très coûteux en munitions budgétaires car peu intenses. Il y a cependant quelques exceptions.

La dotation d'aménagement perçue par les communes, sauf les reversements de fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, est un dispositif très péréquateur. Il s'agit pour les départements de la DFM et de la DPU. Le fonds de correction des déséquilibres régionaux, jusqu'à ce qu'il disparaisse, la dotation de péréquation, sont des mécanismes péréquateurs. Il y en a d'autres qui font de la péréquation, à petit bruit, mais qui consomment énormément de ressources.

Je conclurai en disant qu'il y a une contradiction intrinsèque entre la façon dont on a financé jusqu'à présent la péréquation et l'autonomie fiscale des collectivités locales.

Emmanuel Kessler

Vous êtes en train de nous dire que nous ne sommes pas allés au bout de la logique de péréquation et que nous pouvons mieux faire.

. Guy Gilbert

C'est au législateur de le dire. Je prends chez le législateur le texte de la loi, les critères qu'il utilise implicitement, et je lui laisse le soin de dire ce qu'il faut réaliser, s'il faut faire plus ou moins. En Allemagne, on trouve quelquefois des indicateurs quantitatifs : on dit que le Land le moins riche sera, après péréquation, dans une situation proche du Land le plus riche. En France, le législateur n'a pas cru devoir donner des objectifs quantitatifs à la péréquation. Il a tenté à plusieurs reprises de le faire mais ce n'est pas dans la loi aujourd'hui. Voilà pourquoi je n'ai aucun jugement normatif, je peux simplement vous dire que cela monte ou que cela descend avec le « thermomètre » validé par le législateur.

. Xavier Lemoine, maire de Montfermeil, vice-président du Conseil national des villes

Au-delà des jugements que l'on peut avoir sur l'insuffisance de la péréquation, je voudrais que l'on regarde successivement les résultats des différents recensements de population pour voir ce à quoi nous assistons en termes de migrations de populations à l'intérieur de certaines agglomérations.

Les difficultés que nous avons dans un certain nombre de villes à maintenir les classes moyennes est une réalité. Certaines villes cristallisent des situations sociales dont le traitement coûte de plus en plus cher à l'Etat et qui, quand elles sont très dures, demandent des traitements exorbitants en termes de droit et de financement et menacent de surcroît la paix sociale. Au-delà de la technique, il faudrait que l'on puisse enfin trouver légitime d'amener ce débat sur la place publique pour ne plus entendre les propos tenus par certains, à savoir que ces villes ont reçu bien assez d'argent et qu'il faudrait qu'elles commencent à le gérer correctement. C'est quelque chose qui pollue le débat, masque la réalité et nous empêche d'avancer.

Dans le même temps, le processus se poursuit inexorablement, et s'amplifie même sur certains territoires. C'est une urgence qui nous concerne tous et qui mérite d'abord la légitimité de cette discussion. Dès lors que cette légitimité aura été acquise, nous pourrons alors rentrer davantage dans le débat technique.

. Gilles Carrez, député, maire du Perreux-sur-Marne, président du Comité des finances locales, rapporteur du budget

Je suis un grand défenseur de la péréquation. J'ai beaucoup milité pour que, à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 2003, on inscrive à côté de l'autonomie financière le principe de péréquation dans la Constitution. Nous n'avons pas pu aller aussi loin dans les objectifs que les Allemands ont pu le faire, mais il est plus facile de fixer des objectifs avec vingt Länder qu'avec 36 000 communes. Mais le principe est inscrit.

Il fallait d'autant plus l'inscrire que c'est un problème que nous avons depuis des décennies sans que nous parvenions à le résoudre. Les inégalités de ressources

territoriales sont quasi corrélées à la question de la taxe professionnelle : 80 % des disparités des ressources fiscales des communes ou intercommunalités viennent de là. Ce sont 1 800 communes qui accueillent à elles seules 80 % des bases de taxe professionnelle.

Un second constat s'impose. A peine la taxe professionnelle avait-elle été créée, en 1975, qu'elle était réformée. Nous n'avons cessé de la réformer en prenant garde à chaque fois de garantir à chacun ce qu'il avait avant. Quand on a supprimé la part salaires, la réforme Strauss-Kahn-Chevènement de 1998-1999, en prévoyant de la remplacer par de la dotation, j'ai dit à l'époque que l'on n'était pas obligés de rendre exactement la même chose à Puteaux ou à Clichy-sous-Bois-Montfermeil et que c'était peut-être là l'occasion de faire de la péréquation.

Je dis la même chose aujourd'hui. C'est une question extrêmement brûlante parce que quand on a beaucoup de taxe professionnelle, on a mille raisons pour ne surtout pas la rendre au voisin. Ce qui explique que, dans notre histoire, les mécanismes de transfert direct de taxe professionnelle d'un endroit à l'autre sont très limités. Il y a les fonds départementaux de taxe professionnelle qui représentent environ 900 millions d'euros, puis il y a une innovation, mais Dieu sait si l'on a du mal à la préserver, qui est le FSRIF.

Regardons comment fonctionnent les fonds départementaux. Il faut être vraiment très riche pour rendre un peu de fiscalité ! Il faut que l'établissement exceptionnel dans la commune ait, à lui seul, des bases supérieures à deux fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant de la France entière. Cela joue par exemple pour des centrales nucléaires. Le FSRIF c'est pareil, il faut vraiment bien dépasser. A partir de ce constat, nous sommes renvoyés à l'utilisation du mieux possible des dotations, ce que l'on appelle la péréquation verticale.

Une précision sur la péréquation horizontale. J'ai voté la loi Chevènement en 1999, alors que j'étais à l'époque dans l'opposition, parce qu'elle comportait quelque chose de très important : la taxe professionnelle unique. Je m'étais dit que si l'on arrivait au-delà de ces difficultés – fonds départementaux, FSRIF – à créer des solidarités en mettant en commun la taxe professionnelle, avec le temps, en utilisant judicieusement les dotations de solidarité, on égaliserait. Et cela marche ! Sauf que j'observe qu'ici ou là, et notamment en Ile-de-France, c'est comme dans la vie : les riches se marient avec les riches... Il faut cependant mentionner l'intercommunalité en TPU comme un moyen de réduction des inégalités.

J'en viens à la péréquation verticale puisqu'on a essentiellement cet instrument sous la main. Le professeur Gilbert nous dit que, malheureusement, une grande partie de nos dotations sont de l'ancienne fiscalité transformée en dotation, et il a raison. Mais savez-vous qui touche le plus de DGF par habitant ? Lourdes et Vichy... Pourquoi ? Parce que la DGF est issue de la taxe locale qui a été supprimée à la fin des années 60 quand on a mis en place la TVA. La taxe locale était une petite taxe que l'on payait sur les achats faits dans les boutiques et, évidemment, il s'achetait beaucoup de choses à Lourdes ou à Vichy rapporté au nombre d'habitants. Si la DGF est si importante c'est parce qu'on leur a garanti le montant qu'ils avaient précédemment.

Nous sommes donc dans la situation paradoxale suivante : une commune en plein désarroi de Seine-Saint-Denis a une aide de l'Etat par habitant inférieure à celle

de Courbevoie, Levallois ou Puteaux. On ne peut comprendre la fiscalité sans analyser l'histoire de France car certains aspects remontent à l'Ancien Régime ! Pourquoi la taxe d'habitation est plus importante en Bretagne qu'en Normandie ? Parce que sous l'Ancien Régime, en Bretagne on taxait davantage les foyers et, en Normandie, on taxait davantage les propriétaires parce qu'ils étaient plus nombreux.

Comment se sortir de tout cela ? Je crois que nous devons être beaucoup plus ambitieux sur la péréquation des dotations. Il y a un aspect avantageux au fait que l'on a petit à petit, avec la part salaires et toutes ces réformes, remplacé des tas de morceaux d'impôts locaux par de la dotation, on a maintenant une masse de plus de 40 milliards d'euros sur la seule DGF. Ne me dites pas que l'on ne peut pas faire de péréquation avec un tel montant ! Au Comité des finances locales, nous sommes dans cette ligne et faisons le maximum que nous pouvons chaque année. Nous sommes par exemple passés de 760 millions en 2005 à 1,233 milliard en 2010 pour la DSU, et de 503 millions à 802 millions pour la DSR. Il faut absolument accélérer la cadence.

Etudions un autre aspect. Quand on regarde la dépense par habitant, on constate des écarts proprement stupéfiants ! Trouvez-vous cela normal ? Nous avons maintenant les chiffres consolidés que je vous communique à titre confidentiel. Nous avons pris la dépense publique locale par habitant dans une commune, en y ajoutant si elle appartient à une intercommunalité la dépense intercommunale, en faisant les neutralisations de double compte. Pour les communes de moins de 500 habitants, entre les 10 % qui dépensent le moins, le premier décile, et les 10 % qui dépensent le plus, le dixième décile, il y a un écart de plus de 3 : 652 euros/habitant pour le premier décile et 2 222 euros/habitant pour le dixième. Pour les communes entre 10 000 et 20 000 habitants, c'est 1 333 euros/habitant contre 2 347 euros/habitant. C'est bien sûr très corrélé aux ressources mais des écarts aussi importants ne sont pas supportables.

Dans les prochaines années, il va se passer quelque chose de très important avec la réforme de la taxe professionnelle. Nous allons dégager 4 milliards qui vont aller dans le FNGIR et je plaide dès à présent pour que, dans un délai de deux ou trois ans, on les mette dans la DGF. Si les disparités de ressources peuvent se mesurer objectivement, les écarts de besoin de dépenses sont beaucoup plus subjectifs : les maires des communes pauvres vont vous dire que leurs habitants coûtent beaucoup plus cher ; les maires des communes plus riches vous diront, eux, que les bobos sont beaucoup plus exigeants... Il n'en reste pas moins que les écarts sont anormalement importants.

Je pense que nous pouvons avoir un socle basé sur l'habitant. C'est la réforme de la DGF de 2004 où l'on part du principe que chaque commune doit avoir une somme minimale par habitant et, au-delà, la compensation se fait par d'autres types de dotation, notamment la part garantie de la DGF sur laquelle il faut pouvoir jouer. Cela nécessite beaucoup de courage de la part du législateur. Quand on est riche, on n'est ni de droite ni de gauche, on est riche. Je vois des collègues de l'opposition qui montent au créneau de manière vigoureuse pour conserver les recettes de leur commune, avec un raisonnement qui s'entend bien : ils sont habitués à avoir un niveau de ressources important et ont un niveau de dépenses en conséquence, avec des emprunts à rembourser. C'est pourquoi je pense que

nous n'arriverons jamais à trouver une majorité au Parlement pour faire voter un système qui prend de la fiscalité aux uns pour la donner aux autres.

J'ai complètement réécrit l'article sur la taxe professionnelle parce qu'il avait supprimé les fonds départementaux. Nous nous sommes mis d'accord avec le Sénat et les avons sauvés, même si nous savons que nous aurons du mal à les alimenter dans l'avenir. Nous sauvons le FSRIF de la même manière, il n'y a pas de divergence là-dessus. Mais renforcer le système et dire à telle commune qu'on va lui prendre de sa fiscalité, par exemple la fiscalité ménages, pour la donner au voisin, me semble relever de la gageure. La priorité est donc d'accentuer la péréquation des dotations à partir d'un système plus lisible que nous sommes en train de mettre en place.

Nous avons profondément innové dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, le Sénat a été d'accord, nous avons pour la première fois dans l'histoire de notre fiscalité créé des fonds de péréquation au niveau des régions et des départements. Nous créons à partir de 2011 un fonds de péréquation national des droits de mutation entre les cents départements. Ceux dont les droits augmenteront plus vite seront obligés de verser à un pot commun qui ira alimenter par exemple l'Ariège ou le Cantal. Le principe est le même pour les régions.

Il y a un consensus sur le principe de la péréquation mais il faut agir de façon habile, par le biais des dotations ou à l'occasion de telle ou telle réforme. Aller directement dire à Paul qu'on lui prend un peu de sa richesse pour la donner à Pierre parce qu'il est pauvre, cela ne marche pas.

Emmanuel Kessler

Vous avez fait allusion au fonds national de garantie des ressources qui, si j'ai bien compris, a été mis en place pour neutraliser les effets de la réforme de la taxe professionnelle cette année. Or des villes de banlieue, comme Clichy-sous-Bois, nous disent que l'application de la réforme aurait dû rapporter à leur ville des ressources supplémentaires et que cela n'a pas été le cas.

. Claude Dilain

Les villes pauvres, de gauche ou de droite, approuvaient cette partie de la réforme qui leur donnait des ressources supplémentaires, c'était un mécanisme péréquateur. Or si j'ai bien compris votre propos, le fonds national de garantie des ressources les leur reprend – il sera décidé lors d'une clause de revoyure ce que l'on en fait – et vous proposez de les intégrer à la DGF, réformée, qui est une dotation dont on a notamment démontré ce matin qu'elle était contre-péréquatrice. Je ne sais pas pourquoi on a enlevé aux communes pauvres de l'argent, dont on dit qu'on va peut-être un jour le remettre dans la DGF, alors que cette dotation est contre-péréquatrice. Je pense qu'il aurait été préférable d'appliquer un décroscendo sur vingt ans. Quand on a des habitudes de riches, il est difficile de les perdre, mais nos habitudes de pauvres, nous aimerions nous, les perdre rapidement.

. Gilles Carrez

Comment fonctionne le FNGIR ? Certaines communes y gagnent, d'autres y perdent – par exemple Dunkerque qui a beaucoup de taxe professionnelle. Prenons deux communes qui ont une base 100 de fiscalité. Avec la réforme, l'une

va se retrouver à 80, l'autre à 120. Comme il n'y a pas d'enrichissement sans cause, on garantit 100 à chacune. Celle qui aura 120, on va lui prendre les 20 qui vont alimenter le FNGIR, et celle qui aura 80 recevra les 20. Ce n'est pas indexé. Si vous construisez un immeuble dans votre ville, en dynamique vous aurez la totalité de la base du produit taxe d'habitation alors que, dans le système actuel, plus du tiers va au département. Vous allez donc avoir une assiette fiscale beaucoup plus avantageuse par rapport à votre situation d'aujourd'hui que Dunkerque qui va troquer une partie de son assiette fiscale contre de la dotation qui, elle, ne bougera pas.

Certes, l'effet n'est pas massif dans votre commune. Prenons l'exemple de la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire, très industrielle, qui a une ressource par habitant très élevée. A côté, il y a La Baule, une commune très résidentielle dont la recette par habitant est très inférieure. Avec la réforme, Saint-Nazaire garde les ressources qu'elle avait avant, sauf qu'une grande partie sera composée de dotation, alors qu'à La Baule, chaque fois qu'ils construiront un nouvel immeuble, tout le surplus sera pour eux.

A Clichy-sous-Bois, parce que vous avez beaucoup de logements sociaux, vos valeurs locatives sont moins élevées. Les communes qui ont des valeurs locatives élevées auront une dynamique qui leur sera favorable.

. Claude Dilain

A ceci près que le CCAS de La Baule n'est pas le CCAS de Clichy-sous-Bois-Montfermeil...

. Gilles Carrez

Je suis complètement d'accord, cette dynamique de valeur locative résidentielle est beaucoup plus faible dans les communes comme la vôtre. Dans votre cas, il faut trouver une autre mécanique que celle-là. Le FNGIR ne sert pas à la faire de la péréquation, mais de la compensation.

. Xavier Lemoine

Vous préparez une réforme qui est structurellement péréquatrice puisqu'elle va permettre de rééquilibrer les ressources fiscales et de dégager 4 milliards d'euros au bénéfice des villes pauvres. La droite l'a proposée, les villes de gauche pauvres l'approuvent et la défendent, puis d'un seul coup cette mesure est renvoyée sine die au bénéfice de mécanismes qui me paraissent à la fois homéopathiques et hypothétiques. C'est vraiment dommage.

. Gilles Carrez

Je ne peux pas laisser dire cela. Le texte qui a été approuvé au Conseil des ministres est un texte dans lequel il y a un écrêtement ou un reversement qui est strictement compensé. Ceux qui ont beaucoup de taxe professionnelle et qui perdent beaucoup ont voulu retrouver en 2011 ce qu'ils avaient avant. Il n'y a eu aucun amendement à l'Assemblée nationale ou au Sénat pour sortir du principe selon lequel chacun était compensé à hauteur de ce qu'il avait avant. Personne n'a osé proposer de prendre aux villes industrielles les plus riches de France pour donner à celles qui n'ont pas d'entreprises !

. Claude Dilain

Nous avons bien entendu l'historique des différentes réformes de la fiscalité mais pendant ce temps-là les inégalités entre territoires s'accroissaient. Tant que c'était de la péréquation spéculativement, intellectuellement justifiée, ça allait. Mais alors que nous sommes aujourd'hui dans une situation intenable, nous avons des mouvements de population qui font de l'évitement par rapport aux difficultés que rencontrent un certain nombre de collectivités, ce qui pose un certain nombre de questions en termes de cohésion nationale. Vous nous expliquez des mécanismes que l'on peut comprendre intellectuellement mais qui, au regard de l'enjeu, de l'urgence et des écarts à combler dans un laps de temps très court, ne nous semblent pas suffisants.

Que pouvez-vous nous proposer pour essayer de tenir cette contrainte d'écart et de temps ? Ce que nous allons faire à doses homéopathiques n'aura pas les effets escomptés, les inégalités vont continuer à s'accroître et nous serons confrontés à des difficultés qui coûteront cher à la nation socialement, humainement et politiquement. Le mécanisme proposé n'est plus tenable. Soit l'on en est convaincu et politiquement on essaie de porter la voix de cette nécessité sociale et nationale, soit on conserve des mécanismes qui depuis vingt ou trente ans n'ont pas produit leurs effets.

. Gilles Carrez

Je vais vous répondre sans langue de bois. La DSU, c'est 760 millions en 2005, 1,2 milliard en 2010, il faut tout faire pour accélérer sa progression. Il faut également penser à la DSR. A partir de là, il y a deux manières de s'y prendre. La première est de dire que l'Etat va donner plus. Avec un Etat dont le déficit structurel est de 70 milliards d'euros, ce n'est plus possible, et ceci pour très longtemps. La deuxième manière, et la seule, c'est la péréquation. **Il faut que nous ayons le courage de réduire ces inégalités avec ce qui est disponible.** Prendre de la fiscalité à l'un pour la donner à l'autre, nous n'y arriverons pas. En revanche, avec les 40 milliards de la DGF auxquels vont s'ajouter, je le pense, les 4 milliards du FNGIR, nous pouvons être beaucoup plus ambitieux sur les évolutions des dotations de péréquation.

Emmanuel Kessler

Les milliards transférés du FNGIR iront à la DGF ou à la DSU ?

. Gilles Carrez

L'essentiel de ces 4 milliards sera réservée à la compensation pour ceux qui perdent dans la réforme. En revanche, on pourra gratter un petit quelque chose. Regardons les chiffres : si sur une assiette de 45 milliards d'euros, on arrive à prendre 2 %, cela fait 900 millions. Que représente la DSU aujourd'hui ? 1,233 milliard... Si je tenais ces mêmes propos au colloque de l'AMGVF ou même de l'AMF, j'aurais, c'est probable, des difficultés ! Mais c'est pourtant ce qu'il faudra faire. C'est un effort considérable que de demander aux collectivités qui sont dans une situation de ressources plus favorable d'abandonner chaque année 1 % ou 2 %, soit quelques centaines de millions d'euros chaque année, pour les concentrer sur deux cents communes. Au titre de la réforme de la DSU, cela fait

des années que je me bats pour une meilleure concentration, c'est très difficile, et pourtant je préside le Comité des finances locales.

. **Guy Gilbert**

Je voudrais appuyer ce que vient de dire Gilles Carrez. Pourquoi est-ce que le système français de péréquation, avant la réforme de 2010, est-il monté en puissance ? Il y a eu deux raisons à cela. D'abord le temps : les petites dotations de péréquation, du fait du mécanisme de ciseaux ouvrants, ont eu une efficacité que l'on ne pouvait imaginer quand la mesure s'est mise en place. Vingt ans plus tard, avec un partage entre la dotation de compensation et la dotation de péréquation au sein de la DGF, le paysage a changé de façon considérable.

Ensuite, un important travail de péréquation a pu se faire dans les années 2000 parce que nous avons mis en place des dispositifs intensément péréquateurs, même s'ils représentaient de petits montants budgétaires, la DSU et la DSR en sont de beaux exemples. Dans un autre contexte, le fonds de correction des déséquilibres régionaux, quand il existait, était un mécanisme extrêmement efficace. Les petits montants ne sont donc pas synonymes d'une faible influence péréquatrice. Il est possible de changer à la marge le paysage de façon assez sensible en substituant à des dotations coûteuses mais assez molles du point de vue de la péréquation des dotations sans doute moins coûteuses mais beaucoup plus intensément péréquatrices, l'histoire le montre.

. **Claude Dilain**

Je comprends que l'on ne veuille pas déshabiller Pierre pour habiller Paul, mais peut-être manque-t-il un certain courage politique. Quand on apprécie la gravité de la situation provoquée par les inégalités territoriales, peut-être est-il préférable, dans l'intérêt du pays, de se faire chahuter à un congrès de l'AMF plutôt que de laisser les banlieues dans l'état où elles sont. Je règle tous les jours des problèmes dramatiques que d'autres communes ne connaissent pas, ne connaîtront jamais et n'imaginent même pas.

L'astuce de Jean-Louis Borloo et de Fadela Amara, qui sont dans la même logique, c'est d'avoir proposé des vitesses de progression différentes pour que la pilule soit moins amère. L'association Ville & banlieue est inquiète. Cette année, nous nous sommes battus contre la proposition initiale qui proposait une augmentation de la DSU égale en pourcentage sur les sept cents villes. Si nous avions laissé faire, nous aurions eu une diminution de l'effet péréquisiteur au détriment des villes les plus pauvres.

Emmanuel Kessler

Nous avons beaucoup parlé de la taxe professionnelle, mais n'y a-t-il pas un chantier à mener de manière plus volontariste, **celui de la taxe d'habitation** ? Dans les communes qui ont beaucoup de logements sociaux, cette taxe est parfois supérieure à celle perçue dans les villes-centres. Compte tenu de ressources fiscales faibles, ces communes sont obligées de faire jouer le levier de la taxe d'habitation au risque de faire fuir une partie de la population et d'appauvrir davantage celle qui reste. Comment peut-on sortir de ce cercle vicieux ?

. Gilles Carrez

Aujourd'hui, la moitié de la taxe d'habitation est payée en fonction du revenu. La réforme que beaucoup ont demandée depuis longtemps a été largement engagée et achevée en 2000. La taxe d'habitation est plafonnée à 3,4 % du revenu fiscal de référence.

Il y a ensuite la question des valeurs locatives qu'il faudrait avoir le courage de revoir. J'attire votre attention sur le fait que la part départementale de la taxe d'habitation – la part régionale a été supprimée en 2000 – va aller au bloc communal. Nous n'aurons donc pas ce problème d'inégalité de répartition de la charge du point de vue de l'impôt départemental, ce sera un problème propre à la commune et à l'interco. Là, je pense que l'on va faire ce que l'on n'a jamais osé, à savoir donner une certaine liberté aux maires pour avancer dans la révision de leur propre valeur locative. Je n'ose pas vous dire qu'il faut réviser les valeurs locatives, cela fait vingt ans qu'on le dit et, au bout d'un certain temps, on s'épuise.

Intervention de Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville

Je voudrais tout d'abord saluer l'ensemble des élus et des acteurs de la politique de la ville ici présents, puis remercier Claude Dilain, Michel Destot et André Rossinot pour avoir eu l'initiative de cette rencontre sur le sujet de la péréquation et des solidarités territoriales, sujet qui préoccupe tous les acteurs de la politique de la ville.

Cette journée de réflexion est tout à fait opportune par les questions mises en débat et par le contexte des réformes inscrites à l'agenda politique. Toutes les communes et les intercommunalités ne sont pas à égalité de moyens pour affronter les missions qu'elles ont à remplir pour le mieux-être de leurs habitants. J'ai entendu aujourd'hui que c'était l'habitant qui nous intéressait tous. J'ai écouté avec un grand intérêt le débat de la dernière table ronde dont les échanges témoignent du chemin qu'il nous reste à parcourir pour que l'objectif constitutionnel de correction des inégalités soit atteint. C'était un débat très intéressant, fructueux, dans lequel je vois, peut-être parce que je reste toujours optimiste, des pistes de travail à ouvrir. Il y a encore beaucoup à faire et c'est ensemble que nous pourrons y arriver.

Je saisis l'occasion qui m'est ici donnée pour remercier le professeur Guy Gilbert pour son travail et son excellente présentation. Pour les acteurs de la politique de la ville, ses travaux auront été un révélateur qui guide la réflexion sur les politiques à promouvoir en vue de neutraliser les écarts de situation entre les communes et entre les intercommunalités.

Je sais aussi tout ce que l'on doit à Gilles Carrez, qui n'a pas eu le beau rôle aujourd'hui... Je voudrais lui dire que chaque fois que nous avons été amenés à travailler ensemble, j'ai toujours trouvé chez lui une écoute. Même si cela n'a pas été facile, je reconnais le travail qui a été le sien au sein du Comité des finances locales. Il a défendu des principes importants qu'il faut toujours réaffirmer et acter. Sous sa conduite, le Comité a toujours veillé à faire progresser la péréquation lorsque l'évolution des crédits à répartir le permettait.

Je reconnais aussi, mon cher Xavier Lemoine, la constance du Conseil national des villes qui, par ses avis répétés, demande le renforcement de la péréquation. J'entends la désespérance, et je mesure mes propos, de ces élus locaux face aux difficultés qu'ils ont à résoudre lorsqu'ils manquent de moyens. Cette désespérance porte en germes les renoncements de demain et les craintes de difficultés plus grandes.

L'évolution de la péréquation a été grandement favorable aux collectivités de la politique de la ville, il ne faut pas se le cacher. Le doublement des crédits de la DSU a fortement amélioré la situation des communes qui cumulent les plus faibles moyens et qui sont les plus engagées dans les politiques de rénovation urbaine et sociale. Cette évolution a parfois été critiquée. Selon certains, nous aurions déjà trop donné et sans contrôle. Mais a-t-on idée de ce qu'il serait advenu de ces communes si la réforme de la DSU n'était pas intervenue ? Cette augmentation de la solidarité de l'Etat a évité le blocage budgétaire de beaucoup de villes en difficulté. Cependant, il faut aussi le dire, elle n'a réglé en quelque sorte que la partie en amont du problème des villes pauvres de la politique de la ville, c'est-à-dire rapprocher leurs ressources de la ressource moyenne des communes.

La réforme n'a pas été suffisante pour prendre en charge une part significative des dépenses exceptionnelles auxquelles ces communes doivent faire face. Dans bien des cas les crédits spécifiques de la politique de la ville ont dû également participer à cette remise à niveau des situations locales difficiles avant de financer les besoins en équipements et services des populations visées par la politique de la ville. Comme pour bien d'autres domaines, ce constat sur l'adéquation des ressources et des charges laisse à penser que l'on demande à la politique de la ville de régler des problèmes de portée générale avec des moyens inadaptés.

La politique de la ville a besoin d'une péréquation renforcée pour mener à terme sa mission. Elle ne peut à la fois remettre à niveau en termes de ressources les budgets des communes les plus pauvres et assurer une meilleure prise en compte des charges exceptionnelles qui pèsent sur ces communes. La remise à niveau des budgets devrait relever de la solidarité commune à tous dans le cadre d'une péréquation qui organise un transfert des plus riches vers les plus pauvres. Des dispositifs existent, il convient de les renforcer.

Au-delà de la politique de la ville, les autres collectivités ont également besoin d'une péréquation renforcée. Le bilan dressé par le dernier rapport d'information du Sénat sur la péréquation est là pour le rappeler. Selon le Sénat, *« la péréquation verticale, celle des dotations de l'Etat, semble avoir atteint ses limites au regard de la modestie des crédits et de l'efficacité relative de leur attribution. La péréquation horizontale, celle des fonds départementaux de péréquation, celle des fonds de solidarité de la région Ile-de-France et celle de l'intercommunalité, intervient avec des volumes de crédits encore plus faibles. Les réformes qui s'engagent – réforme de la fiscalité locale, réforme des collectivités locales avec la couverture intégrale du territoire par des intercommunalités, réforme des dotations de l'Etat – doivent être l'occasion d'une remise en ordre et d'une accentuation de la péréquation pour les communes et pour les intercommunalités. »*

Dans ce contexte, la demande des acteurs de la politique de la ville est totalement légitime : une meilleure prise en compte des charges supportées par les collectivités, un accroissement significatif des enveloppes de péréquation horizontale, une meilleure coordination des solidarités de l'Etat et des solidarités territoriales. Ces évolutions en matière de péréquation sont également indispensables pour accompagner une seconde étape de la dynamique « Esprit Banlieues », étape qui entraîne la révision de la géographie prioritaire construite dans une logique de donner plus à ceux qui ont moins.

Nous avons devant nous un grand chantier. La péréquation doit être un outil de correction des inégalités et non pas de renforcement de celles-ci. Je sais que c'est un véritable défi mais je sais aussi qu'avec l'engagement de tous nous pourrons construire et élaborer des mécanismes de péréquation efficaces et efficients. Il en va du pacte républicain parce que le pacte républicain l'exige et la justice le réclame. Je vous remercie.

Dans le contexte législatif et gouvernemental actuel (réformes fiscale et territoriale, Grand Paris), quels principes, quelle méthode, quels critères et niveaux pour une meilleure péréquation ?

. Gérard Marcou, professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, directeur du GRALE

Je voudrais pour commencer rappeler deux étapes. La première, que je considère comme une première tentative importante de péréquation, est la régionalisation du budget de l'Etat dans les années 60 dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire. La seconde, postérieure aux réformes de la décentralisation, est la loi du 4 février 1995 dont l'article 68 prévoyait une péréquation entre espaces régionaux sur le territoire métropolitain de manière à réduire les inégalités entre 80 % et 120 % de la moyenne nationale en prenant en compte toutes les ressources. Cet engagement législatif n'a jamais été suivi d'effet, pour toutes sortes de raisons. Il y avait quand même une idée intéressante qui était de prendre en compte toutes les ressources dans le calcul, mais ce dispositif avait une faiblesse car il n'envisageait pas clairement ce que devait être la péréquation entre les collectivités à l'intérieur de cet espace régional.

La situation actuelle ayant été largement exposée ce matin, je ne vais pas m'étendre mais je reprendrai quelques points comme support à mon exposé. Nous avons vu qu'il y a aujourd'hui un engagement constitutionnel avec le nouvel alinéa 5 de l'article 72-2 de la Constitution qui prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ; toutefois le Conseil constitutionnel en donne une interprétation prudente et juge que cela n'impose pas que la péréquation s'applique à toutes les ressources, ni que toute création ou tout transfert de compétence s'accompagne d'une péréquation (décisions du 17 juillet et du 18 décembre 2003). Un horizon est dessiné mais les principes de base sur lesquels devrait reposer cette péréquation ne sont pas d'ordre constitutionnel.

Les dispositifs de péréquation, nombreux, ont une certaine efficacité, même si elle est insuffisante. Selon les chiffres cités par le professeur Guy Gilbert, les dispositifs actuels réduisent les inégalités de 48 % entre les départements, de 36 % entre les communes et de 45 % entre les régions, ce qui est déjà un élément de réponse à une question politique importante qui est celle du niveau de péréquation qui doit être recherché. Il ressort des débats de ce matin qu'un seuil de 50 % de réduction de ces inégalités est considéré comme tout à fait insuffisant. Bien que les rapports récents de l'Assemblée Nationale et du Sénat se gardent bien de proposer un taux « optimal de péréquation », leurs observations font apparaître que les auteurs des deux rapports considèrent que les dispositifs actuels de péréquation ont des effets insuffisants (Rapport d'information Mézard et

Pointereau, Sénat, n°309, février 2010 ; Assemblée Nationale, projet de rapport du 26 juin 2009).

La péréquation des finances locales n'est qu'un aspect de la péréquation territoriale. L'amélioration de la péréquation dans les finances locales ne contribuera pas à améliorer la situation en ce qui concerne la distribution territoriale des services publics de l'Etat en matière d'accès à l'éducation, d'accès aux soins ou de sécurité. La péréquation territoriale doit être traitée de manière plus globale et abordée du point de vue de la gestion par l'Etat des services publics qui sont de sa responsabilité.

Nous avons vu ce matin pour quelles raisons les dispositifs actuels de péréquation des finances locales sont limités et insatisfaisants. Sans aucun doute, la fragmentation communale a été jusqu'ici un obstacle majeur à la péréquation au niveau local et, de ce point de vue, il y a un lien tout à fait évident et fort entre tout progrès sérieux de la péréquation et l'achèvement de l'intercommunalité. Cela ne résoudra pas tous les problèmes parce qu'il y aura à prendre en charge les inégalités entre intercommunalités qui sont elles-mêmes la conséquence des inégalités historiques de ressources fiscales entre les communes, mais les intercommunalités ont montré qu'elles peuvent déjà être des cadres de solidarité extrêmement importants en milieu urbain.

Les dispositifs de péréquation actuels souffrent d'être dépendants de systèmes de garantie de ressources qui sont la conséquence du fait qu'une partie croissante des dotations de l'Etat, notamment au travers de la DGF, est née de la substitution de transferts budgétaires à des ressources fiscales, puis ces transferts ont été remplacés par des dotations puis intégrées dans la DGF. Ces mécanismes de garantie font dépendre l'augmentation de la péréquation de l'augmentation globale de la DGF, dans un contexte où elle n'est pas appelée à augmenter de manière très dynamique. Il y a donc là un effet qui est de nature à réduire la portée des mécanismes actuels de péréquation. Ajoutons qu'il peut arriver que la création de nouvelles ressources aille dans le sens presque inverse – je pense à la nouvelle taxe sur les conventions d'assurance attribuée aux départements, qui va compenser essentiellement les pertes de taxe professionnelle. C'est un mécanisme de substitution qui, là encore, ne prend pas en compte les objectifs de péréquation.

Nous allons maintenant voir les principes de péréquation qui peuvent être envisagés en mettant en perspective la situation française au regard de quelques expériences réalisées dans des pays voisins. Il y a différents types de péréquation. On peut notamment distinguer péréquation par la dépense et péréquation par la ressource, péréquation verticale et péréquation horizontale.

La péréquation par la dépense consiste à définir un niveau de dépenses cibles correspondant à des fonctions déterminées devant être assumées par des

collectivités locales et à attribuer des ressources supplémentaires à ces collectivités en fonction de l'écart existant entre les ressources propres censées financer ces fonctions et le niveau de dépenses que l'on estime devoir assurer à la population localement. Ce système existe dans un certain nombre de pays, par exemple au Royaume-Uni et plus spécifiquement en Angleterre où les autorités locales sont aujourd'hui très dépendantes des transferts budgétaires de l'Etat et où le mécanisme d'attribution des ressources repose sur une série complexe d'indicateurs pondérés qui représentent des besoins à couvrir en termes de dépenses.

La péréquation par la ressource est basée sur l'estimation de la richesse fiscale existante. On s'emploie à réduire les inégalités de capacité en termes de ressources propres. C'est typiquement le système français.

Ces deux systèmes de péréquation peuvent se combiner. Si l'on élargissait la définition de ce que l'on appelle les dépenses obligatoires – quelque chose d'un peu hétérogène dans notre législation –, on pourrait définir un bloc de charges pouvant donner lieu à une péréquation fondée sur un niveau de dépenses visé par habitant en fonction de l'estimation des besoins à couvrir.

Un mot sur la péréquation verticale et horizontale, sujet que vous avez largement abordé ce matin. Je ne compterai pas la péréquation à l'intérieur de l'intercommunalité comme une péréquation horizontale parce qu'elle procède plutôt d'une logique d'intégration à l'intérieur du bloc communal, mais dans un sens large elle contribue à la péréquation. La péréquation horizontale en tant que mécanisme de transfert de collectivités plus riches vers des collectivités plus pauvres est un système dont l'équité est satisfaisante mais qui se heurte assez rapidement à un problème d'acceptabilité, d'autant plus que c'est un mécanisme qui est plus transparent que les mécanismes de péréquation verticale. Nous l'avons vu pour l'Allemagne après son unification. Son système de péréquation des ressources entre Länder est très égalisateur. Mais les écarts à combler étaient devenus tellement importants après l'intégration des nouveaux Länder de l'Allemagne de l'est que les ajustements que l'on avait introduits pour accroître la péréquation horizontale, n'ont pas suffi. On en avait pourtant augmenté considérablement le volume en laissant aux Länder une part beaucoup plus importante du produit de la TVA, sur lequel s'impute la péréquation horizontale (25% de la part des Länder) : la part des Länder est passée de 35% en 1986 à 44% en 1995 – décision politique majeure - et 49,5% en 2010, mais sur une masse réduite par d'autres prélèvements, notamment pour le financement de l'assurance chômage. Malgré cela, en l'espace de quelques années, les transferts directs, c'est-à-dire la péréquation verticale du pouvoir fédéral vers les Länder, sont devenus supérieurs, de beaucoup, aux moyens redistribués entre les Länder (je renvoie à mon étude comparative de 2003 : G. Marcou, « Les régions entre l'Etat et les collectivités locales. Etude comparative de cinq Etats

Le dernier point sur lequel je souhaitais attirer votre attention porte sur la définition de ce que l'on prend en compte dans les ressources devant faire l'objet d'une péréquation. La conséquence du fait qu'une part croissante des ressources fiscales a été substituée par des dotations fait qu'il est aujourd'hui difficile de séparer les ressources fiscales des ressources provenant de transferts dans

l'estimation des capacités financières des collectivités. Cela veut dire que si l'on veut vraiment améliorer la péréquation, il faut tenir compte de l'ensemble des ressources, y compris des ressources de transfert, dont celles de la DGF, dans la mesure où elles ont enregistré des inégalités fiscales du passé.

Je crois qu'il faut aujourd'hui reprendre toutes les ressources et envisager la péréquation par rapport à des indicateurs peut-être extérieurs à ces ressources tels que le revenu par habitant ou encore la proportion d'habitants de plus de 60 ans sur un territoire, indicateurs qui permettent ensuite d'estimer la redistribution des ressources en tenant compte de l'ensemble des moyens d'une collectivité et, plus largement, d'un territoire.

Emmanuel Kessler

Jacky Darne, vous vivez dans une agglomération où la solidarité entre les communes est une réalité. Rillieux-la-Pape, ville dont vous êtes adjoint au maire, figure pourtant encore dans le peloton de tête des villes attributaires de la DSU. Est-ce que cela veut dire qu'il faut rééquilibrer les choses et que la solidarité intercommunale est insuffisante?

. Jacky Darne, adjoint au maire de Rillieux-la-Pape, vice-président du Grand Lyon

Qu'il faille rééquilibrer les choses, c'est certain ! Il y a d'abord un combat à mener car, aujourd'hui, pour certains, la péréquation n'est pas possible ou ne peut être que marginale.

En quarante ans, et plus particulièrement dans les dix dernières années, les communautés urbaines ont joué un rôle irremplaçable dans l'équilibre de l'agglomération. Elles sont passées de services assurés – l'eau, l'assainissement, la voirie, la collecte et le traitement des ordures ménagères – à des projets partagés. Quand un PLH est adopté à l'unanimité par les élus d'une communauté urbaine, cela veut dire que l'on est capable de construire du logement social dans des endroits où il n'y en a pas, ce qui coûte beaucoup plus cher.

Notre communauté urbaine a eu cette double volonté : faire du développement économique et faire face aux fractures sociales. Quelques centaines de milliers d'habitants vivent dans de grands ensembles, à Vénissieux, Vaulx-en-Velin, Rillieux-la-Pape, et y vivent mal. Gagner ce pari de reconstruire une ville n'est pas évident. Vous avez dit, M. Marcou, qu'il fallait le faire par la dépense, par la planification, par l'engagement, je crois que c'est en partie réussi. **Le côté négatif c'est que le revenu des habitants est chez nous toujours très inférieur à celui des autres, que le taux de réussite au collège est toujours très inférieur, qu'il faut toujours beaucoup de temps pour aller de Rillieux-la-Pape au centre de Lyon.** C'est aussi 40 % des jeunes qui sont demandeurs d'emploi dans certains quartiers avec une mission locale qui donne cinq fois plus que la commune voisine, Caluire-et-Cuire, qui a pourtant un niveau de vie plus élevé.

La conséquence de cette situation, nous l'avons vue aux dernières élections régionales. Dans ces quartiers, le taux d'abstention est de 70 %. **Mais si l'on prend en compte les non-inscrits et les étrangers, je l'estime en réalité à**

90 %. Cette abstention massive est l'expression de l'inégalité ressentie par les habitants de ces communes. Ils nous disent là : « *Que faites-vous ? Pourquoi, nous, on vit comme ça ici ?* » Pourtant le Grand Lyon y apporte sa pierre. Il faut donc continuer et amplifier ce que nous avons fait depuis dix ans.

On coupe les moyens des communautés urbaines, des communautés d'agglomération, des intercommunalités qui ont cette responsabilité de faire une ville équilibrée parce qu'on réforme les dotations, qu'on supprime la taxe professionnelle pour la remplacer par d'autres taxes. Les dotations de l'Etat dans une communauté urbaine comme le Grand Lyon c'est 0 % depuis plusieurs années, et l'on n'a pas le droit d'augmenter la taxe professionnelle parce qu'elle dépend des communes et qu'il y a le lien entre les taux. Dites-moi comment faire pour atteindre ces objectifs politiques ? C'est quand même contradictoire.

Oui, des communautés urbaines ont envie de faire de la péréquation. Oui, elles ont envie de construire des villes. Encore faudrait-il qu'elles aient de l'autonomie et des moyens. Mais cela ne suffira pas. La DSU a été indispensable. Quand on s'est battu pour la faire passer d'environ 385 millions d'euros à environ 1,2 milliard, on nous a dit que notre combat était perdu d'avance. Et pourtant nous y sommes arrivés. Mais cela ne suffit pas, il faut aller plus loin car nous allons sinon au devant de très grandes difficultés.

Je crois que le transfert de compétences des communes vers l'intercommunalité doit se faire en douceur. Dans notre communauté urbaine, nous envisageons de prendre la compétence pour que le très haut débit soit présent dans toute l'agglomération en tirant des réseaux de fibre optique. L'Etat a un plan, un emprunt, si on peut y souscrire, tant mieux, mais c'est une volonté d'agglomération. C'est de la péréquation parce que, nous le savons tous, la fracture numérique existe et si l'on veut que tous les habitants bénéficient du même service, on ne peut pas laisser faire les opérateurs privés car ils vont évidemment implanter de la fibre optique dans les endroits rentables. Encore faut-il avoir les moyens d'investir.

Je suis pour une décentralisation plus poussée des agglomérations avec un Etat qui assure deux fonctions : une vraie péréquation et un fonctionnement correct des services publics. Si nous ne nous étions pas substitués à l'Etat pour la santé, l'emploi, l'école, nous pourrions diviser nos dépenses par deux. Il ne sert à rien de donner de la DSU ou de la DDU pour que nous fassions ce que l'Etat ne fait pas. Le service public, ce n'est pas donner les mêmes moyens à chacun, c'est faire en sorte qu'il y ait les mêmes résultats pour tous dans les mêmes conditions. **Aujourd'hui, nous sommes dans un pays de l'inégalité concernant l'accès aux services publics, nous bafouons notre devise républicaine tous les jours en fonctionnant sur de la discrimination. Et on tolère ça !**

Dominique Voynet, sénatrice, maire de Montreuil

Pour faire le lien avec l'intervention de Jacky Darne, je voudrais dire que quand on essaie de débattre avec les citoyens des questions financières et budgétaires, on se heurte à leur infinie complexité. La quasi-totalité de nos concitoyens confondent bases, taux, pourcentages, points, ne savent pas qui finance quoi et qui fait quoi. Je ne serai favorable à aucune solution qui rajouterait une couche de complexité

au lieu de simplifier et de réformer sur le fond. C'est pour moi un enjeu démocratique majeur.

Je suis fatiguée du débat théologique sur l'autonomie des collectivités territoriales. Dans d'autres pays, comme l'Allemagne, les collectivités vivent pour l'essentiel de transferts et de dotations de l'Etat fédéral, ce qui ne les empêche pas d'être plus puissantes, mieux financées et beaucoup plus autonomes que les nôtres. Si nos collectivités territoriales sont faibles, si elles ont un dialogue asymétrique avec l'Etat, c'est d'abord parce que l'Etat peut se permettre d'avoir un budget en déséquilibre, ce qui n'est pas leur cas, parce que l'Etat peut exercer une pression pour faire financer ses propres politiques par des communes ou des départements qui sont en première ligne par rapport aux usagers. C'est aussi parce que l'évaluation de l'impact des décisions qui sont prises de façon unilatérale par l'Etat n'est pas faite au regard du territoire, on l'a vu avec la TVA sur la restauration ou le bouclier fiscal. Réinventer les lieux de dialogue entre l'Etat et les collectivités, par exemple dans le cadre des contrats de projets, me paraît indispensable.

Cela me conduit à dire des choses un peu caricaturales mais auxquelles je crois fort concernant les priorités à suivre en matière de péréquation. Je considère que l'Etat est le garant de l'équité et de la redistribution et que la péréquation verticale doit être privilégiée. Pour moi, la péréquation horizontale est dans la proximité, elle est au sein des intercommunalités, des communautés d'agglomération, à condition que le découpage territorial ne soit pas fait sur la base des égoïsmes locaux. Quand on regarde d'un côté Nogent-Le Perreux et Clichy-sous-Bois-Montfermeil de l'autre, on se dit qu'il y a quelque chose qui ne colle pas. Les agglomérations doivent avoir des périmètres plus grands pour permettre d'avoir des solidarités horizontales plus fonctionnelles.

Je ne suis pas à l'aise avec l'idée que la solidarité serait seulement le partage d'un gâteau étroit. C'est selon moi quelque chose de dynamique, c'est une solidarité de projets. Je ne voudrais pas que la solidarité soit le pansement qui permet de rendre supportable notre incapacité à engager des réformes structurelles et à mettre en place des règles justes. La solidarité se substitue au droit commun, se substitue à des politiques fortes conduites par l'Etat au profit de l'équilibre des territoires, notamment en ce qui concerne la localisation des services publics ou les politiques d'aménagement du territoire. Je constate que l'on arrose pour l'essentiel les territoires qui sont déjà mouillés parce que l'on parie sur le fait que les pôles d'excellence vont favoriser le développement de territoires plus difficiles.

Il faudrait que l'on soit capables de redéfinir des politiques d'aménagement du territoire et de localisation des services publics efficaces en considérant qu'il peut y avoir de nouveaux besoins ou contraintes qui ont émergé.

Quelques exemples :

- La totalité des sols de ma commune étant polluée, je dois engager des sommes importantes avant de construire la moindre crèche ou école primaire.
- Comme dans beaucoup de quartiers de nos villes, nous avons une pénurie de médecins. La permanence des soins n'étant pas assurée, nous sommes en première ligne pour remettre en place des centres municipaux de santé ou des maisons médicales. Une fois que les caisses d'assurance maladie versent ce

qu'elles doivent au titre des consultations qui y sont réalisées, il reste à ma charge 2,7 millions d'euros.

- L'impact le plus direct de la crise a été de mettre en péril les efforts que nous faisons pour avoir une politique équilibrée du logement (logement social, logement libre, accession sociale, accession selon les lois du marché). A la dernière rentrée scolaire, j'ai vu arriver un nombre d'élèves totalement inattendu, ce qui nous a amenés à ouvrir douze nouvelles classes au lieu des six prévues. Ce sont pour l'essentiel des enfants dont les parents sont hébergés car ils n'ont plus de logement ou encore des familles qui ont fui le centre des villes pour aller en périphérie. C'est un phénomène qu'ont constaté tous mes collègues de banlieue.

Dernier point sur l'intercommunalité. Le retard de l'Ile-de-France par rapport à la province est simplement grotesque. Nous avons créé le 1^{er} janvier une communauté d'agglomération de 400 000 habitants, au sud de Plaine Commune. C'est la plus grosse d'Ile-de-France. C'est un outil qui nous permet de nous faire entendre auprès de l'Etat et de dégager les moyens d'une redistribution solidaire entre la commune la plus riche, Pantin, et la plus pauvre, Bondy. Certaines communes auraient souhaité que l'on s'en tienne à une première couronne un peu plus aisée pour gérer en priorité notre relation avec Paris mais nous avons convenu qu'il fallait aussi travailler dans la profondeur du département, et notamment assumer totalement la solidarité avec Bobigny et Bondy qui se retrouvaient totalement orphelins. Ce sont des communes pauvres, avec très peu de taxe professionnelle, très peu de perspectives de ressources supplémentaires liées à la réforme. Cela a été un choix politique, au sens noble du terme, d'une solidarité des territoires.

Emmanuel Kessler

Si j'ai bien compris, vous considérez que c'est d'abord à l'Etat d'assurer la mission de redistribution.

. Dominique Voynet

Notamment pour ce qui concerne un point difficile. Il est très difficile d'assumer auprès des citoyens l'idée selon laquelle l'Etat contient ses impôts mais nous contrainst à augmenter les nôtres. Nous allons augmenter la fiscalité pesant sur une partie limitée de nos populations – beaucoup des personnes les plus modestes ne paient pas la taxe d'habitation, beaucoup des jeunes couples acquéreurs endettés pour trente-cinq ans ne peuvent pas accepter que leur taxe sur le foncier bâti va augmenter éternellement. Il est évident que l'Etat doit prendre sa part, et nous ferons le complément pour résorber les inégalités à l'échelle de nos agglomérations.

. Jean-Claude Boulard, maire du Mans, président du Mans Métropole

Nous ne sommes pas là pour partager des convictions ni gonfler des volontés mais pour essayer de trouver des solutions. J'aimerais aborder quatre ou cinq sujets qu'il faut selon moi essayer de clarifier.

- Je crois qu'il faut préserver l'unité du monde urbain. Nous avons un ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Espace rural. Il faudrait demander à ce qu'il soit également ministre de l'espace urbain. Je me félicite que nous ayons à la

fin de cette journée un texte commun, Ville & Banlieue, AMGVF et ACUF, ce qui est tout à fait nouveau. C'est la première concrétisation de la capacité d'unité de l'espace urbain.

- Horizontalité, verticalité... Je crois qu'il faut les deux. En région parisienne, on a mis les intercommunalités riches d'un côté et les intercommunalités pauvres de l'autre, alors qu'en province on a plutôt une meilleure intégration territoriale des villes et des banlieues, des riches et des pauvres. Il y a ensuite le niveau des compétences. En intercommunalité, à travers l'exercice des compétences et la mise en œuvre des dépenses, vous faites de la péréquation. C'est ce que les communautés urbaines font depuis vingt ans. Ces péréquations horizontales doivent bien sûr se combiner avec les péréquations verticales de l'Etat.
- Il faut que nous ayons des critères objectifs préalables de péréquation. Quatre éléments sont à prendre en compte avant d'aborder l'évolution des systèmes de péréquation : le degré de l'effort fiscal, la part des revenus affectée à l'impôt – la part d'effort par rapport au revenu –, les charges de centralité et les charges de pauvreté. L'effort fiscal, le Comité des finances locales ne veut pas en entendre parler, ce n'est pas convenable... Pourtant, si nous ne mettons pas en avant l'effort fiscal comme premier critère de la péréquation, nous aurons des péréquations se feront au profit de territoires qui ne font pas d'effort.
- Il faut enfin que nous regardions les effets de la réforme de la taxe professionnelle sur les fonds de péréquation. L'idée que l'on va cette année réformer les fonds de péréquation est fautive car nous ne connaissons pas la totalité des effets de cette réforme sur les fonds de péréquation. Quand Gilles Carrez nous dit qu'il nous faut être un peu prudents, il a totalement raison.

Il est plus facile de gérer la progression que le stock. Nous avons obtenu la réforme de la DSU il y a un an avec un fléchage en haut de liste, qui a été reconduit cette année. On peut dire que les effets ne sont pas parfaits mais ils ne sont quand même pas si mal que cela. Encore faut-il que l'on soit en croissance, certes, mais si ce pays ne retrouve pas la croissance, ses marges de péréquation seront très faibles, c'est quand même toujours dans une dynamique de croissance que l'on fait de la péréquation. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas regarder le problème du stock mais nous avons quand même quelques mécanismes qui vont plutôt jouer sur le delta de croissance.

Pourquoi faut-il faire attention à ne pas trop toucher le stock tout de suite ? Je sais bien que le fonds de garantie fait très envie mais si l'on faisait de la péréquation avec ce fonds, on le ferait au détriment de Maubeuge (- 53 %), au profit de Saint-Cloud (+ 154 %). Il me semble qu'avant d'utiliser ce fonds comme fonds de péréquation, il faut regarder qui est gagnant ou perdant dans la réforme de la taxe professionnelle. Ce sont les territoires industriels qui sont les perdants au profit des territoires tertiaires et résidentiels.

Ma première proposition serait que nous abandonnions les coups de clairon de tribune qui ne servent pas à grand-chose pour faire l'effort de voir de quoi l'on parle. J'ai un jugement très sévère sur les élus, je trouve qu'ils ne passent pas assez de temps à comprendre la fiscalité et les finances locales.

Nous venons de nous faire piéger par une idée qui paraissait très intelligente : la spécialisation de la fiscalité. J'ai toujours pensé qu'en matière d'impôts il ne fallait

pas mettre tous ses œufs dans le même panier, il n'y a aucune raison pour qu'une ressource évolue comme une dépense. Cela s'appelle l'universalité budgétaire. La descente de la taxe d'habitation départementale vers le bloc communal, qui fait que l'on a moins de complément de valeur ajoutée que l'on aurait pu en avoir, est le dommage collatéral d'une conclusion imbécile de la plupart des colloques d'élus depuis trois ans ! Je plaide pour l'analyse des concepts et surtout pour l'unité du monde urbain qui est essentielle.

. Jacky Darne

Jean-Claude Boulard dit qu'il faut savoir de quoi l'on parle. Effectivement, quand on regarde le rapport de l'Observatoire fiscal du Comité des finances locales ou les travaux de l'Assemblée, au regard de la péréquation, on ne sait pas de quoi l'on parle. Nous avons fait appel aujourd'hui à des universitaires qui ont fait des études pour tenter de comprendre. La seule étude où l'on trouve une présentation de la DSU émane de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles. **Si l'Assemblée, cela me paraît être de son ressort, faisait chaque année un rapport décrivant l'évolution de la péréquation, à la fois sur son aspect ressources et les résultats obtenus, ce serait déjà un très grand pas, ce qui nous permettrait alors de fixer des objectifs.**

. Jean-Paul Boulard

Ce rapport sur la péréquation existe. Il peut certes être amélioré mais il mérite d'être diffusé et peut servir de point de départ pour le débat.

. Marie-Hélène Amiable, députée, maire de Bagneux

Je voudrais tout d'abord dire un mot sur le contexte social pour rappeler que la crise économique pèse très lourdement sur les populations des villes populaires, tous les indicateurs sont au rouge. Dans ce contexte, nos villes jouent un vrai rôle de bouclier social face au désengagement de l'Etat et aux conséquences de la suppression de la taxe professionnelle. La question des ressources est donc devenue extrêmement importante.

Les villes qui sont en politique de la ville, outre qu'elles ont moins de ressources et plus de besoins, doivent davantage faire appel à la fiscalité sur les ménages. Dans les Hauts-de-Seine, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est de 30 % à Neuilly contre 121 % à Gennevilliers. Je cite cet exemple pour montrer l'importance des inégalités. On peut dire que les systèmes de péréquation actuels ont une certaine efficacité mais ils sont aujourd'hui insuffisants et, de surcroît, sont en régression depuis 2006. Dans ma commune, la DSU représente 4 % des recettes de la ville et, pour la première fois, la dotation de fonctionnement baisse.

Certains éléments me semblent devoir être pris en compte dans la péréquation :

- **Une prise en compte du revenu médian des habitants plutôt que du revenu moyen.**
- **Une prise en compte du nombre de logements sociaux, notamment dans les zones urbaines.** Je fais partie des villes qui ont failli perdre les 2 millions de DSU. Nous avons dû nous mobiliser pour contraindre le gouvernement à revenir sur sa décision. Il est inacceptable, en pleine crise du logement social,

de ne pas soutenir et de pénaliser les villes qui accueillent sur leur territoire des logements sociaux, voire qui continuent à en construire.

- **Une prise en compte du pouvoir d'achat des communes.**
 - **Une prise en compte des services que la commune doit rendre en fonction de sa démographie et de la sociologie de ses habitants.**

Nous avons besoin de nous doter d'indicateurs qui permettent de calculer ces inégalités. Au Danemark, ils ont retenu deux cents critères car ils ont pensé que la multiplication des critères permettait d'avoir une péréquation plus juste. C'est une des pistes qu'il faudrait examiner.

Concernant les propositions, je crois qu'il faudrait plus de solidarité et plus de lisibilité. Il faut faire grossir le gâteau car si l'on se répartit simplement entre nous les crédits dédiés aujourd'hui aux collectivités locales, nous ne parviendrons pas à instaurer plus d'égalité. C'est ainsi que je propose que nous taxions à 0,5 % les actifs financiers, ce qui rapporterait, sur la base de 2008, 37 milliards d'euros. La DGF étant aujourd'hui de 40 milliards d'euros, on la doublerait pratiquement. Je propose ensuite que nous augmentions le taux d'assujettissement à la CVAE en portant le plafonnement de la contribution économique territoriale, qui est aujourd'hui à 3 % de la valeur ajoutée, à 4 %. Un mot enfin sur le FSRIF qui était de 185 millions en 2009 pour dire que son triplement permettrait à toutes les villes d'avoir 75 % du potentiel financier moyen régional de garantie.

J'ai lu que les résultats de l'enquête menée par l'AMF font apparaître que 73 % des maires qui ont répondu à l'enquête sont favorables à la création d'un fonds national de péréquation. C'est un chiffre très élevé dont je tenais à vous faire part.

Un dernier mot enfin sur la question du renforcement de la coopération intercommunale au sein des EPCI. Bien sûr les communautés d'agglomération ont permis et doivent permettre plus de services publics et les meilleurs possible, tout comme elles doivent permettre la solidarité financière. Mais la région parisienne a cette spécificité d'avoir des communautés d'agglomération de villes riches et des communautés d'agglomération de villes pauvres qui implique de réfléchir autrement. Le syndicat Paris Métropole qui regroupe maintenant près de cent quinze communes, nous espérons que d'autres communes les rejoindront, devrait permettre de réfléchir à cette question en lien avec le débat sur le Grand Paris.

Je conclurai en disant que si l'on n'accroît pas les ressources des collectivités, il sera extrêmement difficile dans un contexte de crise d'améliorer la péréquation.

Emmanuel Kessler

Pour lancer le débat, j'ai envie de vous demander si vous êtes d'accord pour un changement important, à savoir une redéfinition de la DGF afin que la péréquation en soit l'élément majeur ?

. Jacky Darne

J'en suis tout à fait d'accord. Qu'avons-nous aujourd'hui ? Une DGF dont les éléments de calcul sont essentiellement forfaitaires – la population, la superficie – et qui a de fait un certain effet péréquisiteur mais qui est indifférenciée suivant les caractéristiques des communes. A côté de cela, il y a un certain nombre d'éléments de la DGF qui sont la DSU, la DSR, le fonds national de péréquation, dont la définition même est d'être consacrés à la péréquation. Cette masse est très faible mais elle porte sur des éléments très intéressants. La DSU, par exemple, est calculée à partir d'un indice synthétique qui reprend le nombre de bénéficiaires de l'allocation logement, le nombre de logements, le revenu moyen, le potentiel financier, donc qui montre une efficacité.

On pourrait imaginer, c'est une hypothèse, de faire disparaître la DSU et que la DGF elle-même intègre des éléments d'indice synthétique. Rien n'interdit aujourd'hui que la DGF soit calculée sur la base d'éléments de richesse et d'éléments de charges de la commune, en donnant des garanties de ressources chaque année, je rejoins là la prudence de Jean-Claude Boulard, car la baisse des recettes pourrait poser de gros problèmes de gestion.

L'autre solution est évidemment d'amplifier les dotations de solidarité. Je souhaite cependant que l'on en réexamine certaines. Je rappelle que l'on a augmenté la DSR dans les mêmes proportions que la DSU, au moins au début, alors que de l'avis de tout le monde la DSR pour la moitié de son montant n'est en rien péréquatrice. **Je propose donc de verser la partie non péréquatrice de la DSR à la DSU.** C'est assez simple à faire et cela ne change pas le total. La commission Belot du Sénat a fait l'année dernière un certain nombre de propositions très intéressantes, que nous reprenons d'ailleurs ici.

. Jean-Claude Boulard

Dans le débat, il y a un moment où l'on choisit de faire des propositions pour être populaire. Je ne vais pas faire ce choix-là car je préfère faire des propositions qui ont une chance d'être réalisées.

Je crois qu'il vaut mieux se concentrer sur la DSU dès lors que la progression est fléchée. Il est parfaitement crédible de demander qu'il y ait une progression de la DSU, qu'elle soit fléchée avec des critères objectifs, en évitant les effets de seuil – tout seuil a certes un effet mais cela peut se traiter. Honnêtement, ce que nous avons obtenu du fléchage en haut de liste est un élément positif.

Il faut également vérifier que la DDU est souple. Nous n'avons pas réussi à fusionner la DSU et la DDU pour donner toute la liberté aux communes et à leurs projets. Il me semble qu'il y a sur ce sujet des progrès possibles. En même temps, avant de s'attaquer à de nouvelles répartitions de la DGF, je crois qu'il faut vraiment se mettre d'accord sur des critères objectifs d'évolution.

N'oubliez jamais que le monde urbain, bien que majoritaire en démographie, est minoritaire politiquement, notamment au Sénat.

Emmanuel Kessler

Jacky Darne, pensez-vous qu'il faille inscrire dans la loi un objectif d'évaluation et, au-delà, un objectif quantifié et chiffré pour faire accroître la péréquation ?

. **Jacky Darne**

Cela peut être un élément d'une loi de finances. Le principe de la Constitution c'est l'autonomie et la péréquation, or le sujet de la péréquation est très compliqué. Il y a eu des travaux parlementaires de description de la péréquation, mais ce n'est ni une mesure ni une fixation d'objectifs. Je pense qu'il faut s'en saisir, je suis favorable à ce qu'il y ait des objectifs. **L'Etat demande de la performance à tous les services publics, on peut bien lui demander de fixer des objectifs sur des éléments simples, par exemple sur les ressources.** Cela l'obligera à collecter de l'information objective, non discutable, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Je voudrais dire un mot sur l'inégalité très forte qu'il y a dans les calculs de la taxe d'habitation et de la taxe foncière. **Au Grand Lyon, la taxe d'habitation est la plus forte là où il y a le moins de services publics.** Pourquoi ? Parce que les communes les plus pauvres, qui n'ont pas eu d'activités industrielles marquées, sont obligées d'avoir des taux d'impôts très élevés pour disposer d'un minimum de ressources. Les plus pauvres sont exonérés ou écrêtés suivant les cas mais les classes moyennes payent sur un taux maximal et sur des valeurs locatives qui vont du simple au double.

Je souhaite que l'on avance sur ce sujet et qu'on ne le prenne pas seulement sous l'angle de la réforme des valeurs locatives mais de manière plus large. Je ne suis pas hostile à ce qu'il y ait une sorte de fonds de péréquation qui fonctionnerait ainsi: les communes où le taux d'imposition de la taxe d'habitation tend vers zéro se verraient attribuer un taux positif pour alimenter une caisse permettant de réduire le taux de taxe d'habitation dans les endroits où celui-ci est le plus élevé. Nous pouvons trouver d'autres formules que celle-là mais il n'y a pas de raison que l'on abandonne ce sujet.

. **Jean-Claude Boulard**

Voilà déjà un point de consensus. **Vous êtes tous d'accord pour que l'effort fiscal soit un critère de la péréquation.** C'est décisif pour se protéger de ceux qui veulent de la péréquation sans faire d'effort. Le Comité des finances locales associe impôts élevés et mauvaise gestion, ce qui n'est pas vrai. S'il y a des impôts élevés c'est parce qu'il y a de la pauvreté et des charges de centralité importantes. Il faut que nous arrivions à convaincre de l'intérêt qu'il y a à intégrer l'effort fiscal dans les critères de péréquation. Cela nous protège tous, banlieues, villes, grandes villes, communautés urbaines. Si nous avançons ces critères objectifs, d'abord nous resterons unis, ce qui est fondamental pour faire avancer ce dossier, puis nous nous protégerons contre de mauvaises péréquations. Attention aux coups de claque de fin de réunion, certains les exploitent contre nous.

. **Gérard Marcou**

Il faut faire attention. Nous pouvons tout à fait être piégés par l'inscription d'un objectif dans la loi. A mon sens, cette inscription ne peut avoir de portée que si elle est associée à la définition de formules quant à la détermination de la répartition d'une ressource qui va déboucher sur de la péréquation. Si c'est simplement un objectif comme cela, cela peut donner une satisfaction politique dans l'instant mais qui n'aboutira pas nécessairement.

. **Jean-Claude Boulard**

Franchement, est-ce que l'inscription de l'autonomie dans la Constitution vous a rendus plus autonomes ? Soyons sérieux... Il y a tellement de choses dans la loi qui ne donnent rien sur le terrain ! Aller se piéger dans des lois cadres, j'y suis très hostile, d'autant que, en ce moment, le rêve c'est de nous inscrire un objectif annuel d'évolution de la dépense publique. L'Etat va payer ses fonctionnaires à crédit à partir du 1^{er} septembre... Ce n'est pas notre cas ! Il n'a donc pas de leçons à nous donner sur les déficits.

. **Gérard Marcou**

L'effort fiscal doit bien évidemment être pris en compte, on n'a jamais fondé aucun système sérieux de péréquation sur la simple prise en compte d'un montant global de fiscalité. Il faut prendre en compte la combinaison des bases d'imposition, ce qui mesure la richesse potentielle, et les taux.

. **Jacky Darne**

L'augmentation de la DSU, qui représentait un doublement, a résulté d'un engagement de la loi Borloo. Il s'agissait de doubler l'enveloppe et de mettre 120 millions d'euros de plus par an. Cette loi a eu son efficacité puisque cet engagement a été tenu. Je crois que l'arbitrage financier passe par des textes. **On peut se donner des objectifs de ce type en disant : la DSU représente 1,2 milliard sur les 40 milliards, cela fait tel pourcentage que l'on s'engage à doubler. C'est simple à faire.**

Si l'on veut mesurer d'une autre façon l'écart des ressources à partir d'observatoires, cela peut être inscrit dans la loi. Ce n'est pas de la poudre aux yeux, ce sont des éléments de transparence démocratique.

. **Jean-Claude Boulard**

Mettre dans la loi un principe et ne rien faire, c'est cela que je combats. Inscrire un principe d'autonomie, un principe de péréquation, et tout le monde est content, non, je suis hostile à l'affichage. En revanche, faire une loi sur la DSU est quelque chose de très différent, c'est la mettre en œuvre.

Il faut donc poursuivre le travail sur le fléchage de la DSU vers le haut de la liste pour ceux qui en ont le plus besoin, en veillant qu'il continue à y avoir chaque année un complément de DSU pour nourrir ce mécanisme reconnu de péréquation.

Les propositions de l'AMGVF, de l'ACUF et de Ville & Banlieue pour de meilleures solidarités territoriales

Emmanuel Kessler

L'idée de cette journée était d'arriver, à travers ce débat, à formuler un certain nombre de propositions pour réduire les inégalités de vie sur certains territoires, inégalités décrites par Dominique Voynet, Marie-Hélène Amiable ou Jacky Darne, propositions que vous présenterez devant le Parlement

. François Pupponi

C'est un moment important. Je ne pense pas que nos « adversaires » pouvaient imaginer que l'on arrive un jour à se mettre d'accord et à le faire sur la durée. Depuis la grande bataille sur la DSU, nos associations ont compris l'intérêt qu'elles avaient à parler d'une seule voix.

Les propositions :

1. *Une reconnaissance de principe sur l'enjeu du développement urbain et durable en termes d'aménagement du territoire et de cohésion sociale et territoriale.*
2. *Un renforcement de la péréquation financière et des solidarités territoriales.*

Premièrement, en assurant une véritable efficacité péréquatrice des fonds de péréquation nationaux, régionaux et départementaux qui prenne en compte à la fois les charges et la pression fiscale. Dans ce cadre-là, nous demandons **la production d'un rapport gouvernemental annuel sur l'efficacité de la péréquation** et l'évolution des inégalités des charges et des ressources entre les collectivités, ce qui n'est quasiment jamais fait. Il existe un rapport, le rapport Guengant-Gilbert, qui a été communiqué à la DGCL mais il est gardé secret.

Deuxièmement, en développant la solidarité intercommunale. Il faut bien sûr une solidarité verticale mais également une solidarité horizontale. **Nous ne pouvons plus continuer, en particulier en Ile-de-France, à avoir de telles inégalités.** Nous devons interpeller l'Etat, mais il faut aussi que les collectivités soient exemplaires. Ce qui se passe en région, en particulier dans les communautés urbaines, est bien souvent un exemple de ce qu'il faudrait faire.

3. *Une préservation des dispositifs actuels tant que le système de péréquation n'aura pas été réformé.* Il est exclu de remettre en cause la péréquation comme cela a été fait sur la DSU, le FSRIF ou les FDPTP. Nous savons qu'elle n'est pas suffisante, mais nous ne pouvons accepter que l'on attaque les péréquations existantes tant que l'on n'a pas réformé la grande péréquation.

C'est la base minimale sur laquelle nous nous battons et sur laquelle il n'y a plus maintenant de discussion possible.

. Jean-Claude Boulard

Je crois qu'il faut ajouter une ligne sur la DSU, à savoir une poursuite de la progression de la DSU et de son fléchage, ce qui a fait consensus dans notre débat aujourd'hui. Avoir une part de la dotation venant alimenter la DSU est quelque chose que nous pouvons plaider dès cette année. Nous n'avons pas besoin d'attendre l'examen de toutes les questions pour faire progresser à nouveau la DSU en 2011.

Une intervenante (Rouen)

Pourquoi ne reprendrait-on pas la proposition faite par Jacky Darne qui serait de revoir les règles de péréquation de la DSR ?

. François Pupponi

Quand on dit « *Assurer une véritable efficacité péréquatrice des fonds de péréquation nationaux, régionaux et départementaux* », la DSR est bien sûr incluse dans les fonds de péréquation nationaux. Nous nous sommes trop battus entre nous en opposant l'urbain et le rural, les grandes villes et les petites, les villes riches et les villes pauvres et y avons perdu beaucoup d'énergie et de temps. Il y a une règle simple : chaque fois que la DSU augmente, la DSR doit augmenter. Les territoires ruraux ont aussi des difficultés aujourd'hui. Nous essayons d'avancer ensemble sans opposer les uns et les autres.

La grande idée est de travailler sur l'évolution des dotations. Si l'on accepte que l'augmentation des dotations annuelles, l'augmentation de la contribution sur la valeur ajoutée soient fléchées sur les communes qui en ont le plus besoin, nous n'enlevons rien à personne mais permettons à chacun d'augmenter son niveau de ressources. Cette logique-là doit être régulière.

L'intervenante (Rouen)

Je partage la tactique mais je pense que l'objectif de reconnaissance du phénomène urbain et de ses contraintes reste le fond de notre affaire.

. Jean-Claude Boulard

Demandons au ministre d'être ministre de l'espace urbain et de l'espace rural. C'est une bataille qui n'est pas négligeable. Même si sommes parvenus à réunifier l'espace urbain, nous restons encore minoritaires dans beaucoup d'instances. Il faut venir un jour voir l'ambiance au Comité des finances locales pour réaliser combien l'union du monde urbain est essentielle.

. Un intervenant (Annecy)

Je trouve tout à fait méritoire d'inscrire dans le texte l'intention d'engager une réflexion sur les critères de répartition des dotations de solidarité communautaire. Je souhaitais savoir s'il y avait des convergences entre nos associations sur ce point. Le mécanisme en vigueur dans les communautés d'agglomération fait que la communauté réduite aux acquêts dure longtemps... La loi avait fixé des critères obligatoires, est-ce que nous avons des intentions précises là-dessus, notamment en s'appuyant sur les critères de revenu moyen des ménages et sur l'effort fiscal ?

. Jean-Claude Boulard

Non, à ce stade, nous n'avons pas de propositions convergentes. Il faut que nous poursuivions ce débat qui est un peu compliqué en ce moment car nous sommes tous un peu tétanisés par la réforme de la taxe professionnelle. Mais, oui, faudra enrichir ces règles de péréquation et de fonds de solidarité dans le cadre des péréquations horizontales.

. François Pupponi

Dans le cadre de la réforme territoriale, le gouvernement proposait de terminer la carte de l'intercommunalité en 2014. Selon les informations que nous avons du Sénat, cette date a été avancée à 2012. Nous pouvons en être satisfaits mais le risque c'est que les riches en profitent pour se marier entre eux. Les préfets devront être extrêmement vigilants sur la nature de ces mariages. D'où la proposition que les intercommunalités qui vont bénéficier des nouveaux impôts économiques, surtout celles à TPU, participent à la solidarité intercommunale en fonction des richesses que la nouvelle réforme va produire. On ne peut pas les exclure de la péréquation.

. Jacky Darne

Il ne faut évidemment pas brandir de chiffon rouge autour de la DSR. Certes, proposer de prendre la moitié de la DSR pour la donner à la DSU n'est peut-être pas quelque chose à dire, mais quand on demande que, dans l'évaluation des dotations, la DSR soit également évaluée, c'est pour avoir des éléments de réponse. Cela fait bouger les lignes, y compris pour les élus ruraux. L'objet n'est pas d'opposer les associations d'élus mais qu'elles travaillent ensemble.

Pour la DSC, il faut sans doute un peu plus de maturation, y compris sans la loi, les communautés urbaines sont capables aujourd'hui de faire un bilan. Il faut y ajouter les communautés d'agglomération et voir ce que l'on peut faire dans un contexte de raréfaction des ressources. Les communes demandent plus aux communautés mais comme elles-mêmes ont moins, cela crée un certain nombre de tensions.

. François Pupponi

Nous sommes dans une très mauvaise période pour faire de la péréquation. Nous avons la chance d'avoir la réforme de la taxe professionnelle qui nous oblige à y réfléchir mais on peut dire que demander en ce moment aux communes ou aux intercommunalités les plus favorisées de partager avec d'autres alors qu'elles ne savent pas quelles seront leurs recettes pour 2011, 2012 ou 2013, ce n'est pas le meilleur moment. C'est le genre de choses que l'on demande quand tout va bien, qu'il y a de la croissance et que la DGF augmente.

Avec la nouvelle commission sur la maîtrise des charges que le gouvernement a mise en place en catastrophe il y a un mois, nous allons arriver à quelque chose de surréaliste et de pervers : l'Etat va bloquer les charges et, si certaines collectivités dépensent plus, ce sera à elles de financer le différentiel. Il fait cela pour diminuer les déficits et parce qu'il ne veut plus continuer à dépenser 44 milliards d'euros en dotations.

. Jean-Claude Boulard

Je voudrais vous rappeler que l'Etat ne nous donne pas de dotations, il ne cesse de faire des remboursements. Je trouve que nous avons perdu la bataille le jour où nous avons abandonné le mot « remboursement ». Je vous rappelle quand même que la DGF est née de la suppression de la taxe locale intégrée dans la TVA et que, depuis ce jour-là, l'Etat rembourse sous forme de dotations, des suppressions ou des plafonnements d'impôts. S'il nous rend nos impôts, on n'a plus besoin de lui...

Emmanuel Kessler

Qu'allez-vous faire avec ce document ?

. François Pupponi

Dans un premier temps, demander un rendez-vous à François Baroin parce que c'est quand même lui qui va s'occuper un peu des collectivités locales. Puis, bien sûr, après avoir pris l'attache de Fadela Amara, il faut que nous rencontrions Eric Woerth, François Fillon, voire Nicolas Sarkozy, pour leur dire qu'il y a là une chance historique et que nous leur demandons, collectivement, de la saisir.

Emmanuel Kessler

Ne faudrait-il pas élargir le cercle à d'autres associations pour être encore plus forts face à l'Etat ?

. François Pupponi

Bien sûr. Mais déjà, en termes de collectivités et d'habitants, cela commence à être significatif.

Les assises de la péréquation et de la solidarité territoriale

Jeudi 1^{er} avril 2010

Musée Social
5, rue Las Cases
75007 Paris
Métro Solférino

Organisées par :

L'Association des Maires Ville et Banlieue de France
L'Association des Maires de Grandes Villes de France
L'Association des Communautés Urbaines de France

9h15 Ouverture des travaux

Michel Destot, député, maire de Grenoble, président de l'AMGVF
Claude Dilain, maire de Clichy-sous-Bois, président de Ville et Banlieue

10h00 L'état des lieux des inégalités territoriales. Que souhaite-t-on corriger ?

Jean-Pierre Chauvel, chargé de mission à l'IAU-IDF
Philippe Dallier, sénateur, maire des Pavillons-sous-Bois
Philippe Maitreau, adjoint au maire de Mulhouse, vice-président de Mulhouse Alsace Agglomération
François Pupponi, député, maire de Sarcelles

11h30 La péréquation est inscrite dans la Constitution, qu'en est-il dans les faits ? Les chiffres de la correction actuelle des inégalités, les outils, leurs effets

Guy Gilbert, professeur des Universités
Xavier Lemoine, maire de Montfermeil, vice-président du Conseil National des Villes
Gilles Carrez, député, maire du Perreux-sur-Marne, président du Comité des Finances locales, rapporteur du budget

12h30 Fadela Amara, secrétaire d'État chargée de la politique de la ville

14h30 Dans le contexte législatif et gouvernemental actuel (réformes fiscale et territoriale, Grand Paris), quels principes, quelle méthode, quels critères et niveaux pour une meilleure péréquation ?

Gérard Marcou, professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, directeur du GRALE
Jacky Darne, adjoint au maire de Rillieux-la-Pape, vice-président du Grand Lyon
Dominique Voynet, sénatrice, maire de Montreuil
Jean-Claude Boulard, maire du Mans, président du Mans Métropole
Marie-Hélène Amiable, députée, maire de Bagneux

15h30 Les propositions Grandes villes, ACUF, Ville et Banlieue pour de meilleures solidarités territoriales

Jean-Claude Boulard, maire du Mans, président du Mans Métropole
François Pupponi, député, maire de Sarcelles

16h30 Fin des travaux

Cette journée sera animée par **Emmanuel Kessler**, journaliste