

N° 59

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la proposition de loi de MM. François MARC, Jean-Pierre BEL, Mme Michèle ANDRÉ, MM. Bernard ANGELS, Bertrand AUBAN, Robert BADINTER, Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE, M. Jean BESSON, Mmes Alima BOUMEDIENE-THIERY, Yolande BOYER, Nicole BRICQ, MM. Michel CHARASSE, Roland COURTEAU, Yves DAUGE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Mme Christiane DEMONTÈS, M. Claude DOMEIZEL, Mme Josette DURRIEU, MM. Jean-Claude FRÉCON, Bernard FRIMAT, Claude HAUT, Mme Odette HERVIAUX, MM. Alain JOURNET, Louis LE PENSEC, Mme Raymonde LE TEXIER, MM. Roger MADEC, Marc MASSION, Michel MOREIGNE, Jean-Claude PEYRONNET, Jean-François PICHERAL, Bernard PIRAS, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Daniel RAOUL, Roland RIES, Claude SAUNIER, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Michel SERGENT, Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Mme Catherine TASCA, MM. Michel TESTON, Richard YUNG, Jean-Noël GUÉRINI, Jean-Marc TODESCHINI, Robert TROPEANO, Thierry REPENTIN, Gérard MIQUEL et les membres du groupe socialiste, d'orientation sur les **finances locales relative à la solidarité financière et la justice fiscale,***

Par M. Michel MERCIER,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufile, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir le numéro :

Sénat : 17 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. L'ARTICLE PREMIER : RENFORCER LA PÉRÉQUATION	5
A. LA RÉDACTION DE L'ARTICLE PREMIER DE LA PROPOSITION DE LOI.....	5
B. LA RÉDACTION PROPOSÉE PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	6
II. L'ARTICLE 2 : PRÉVOIR UN RAPPORT SUR L'INSTAURATION D'UNE TAXE DÉPARTEMENTALE ADDITIONNELLE À LA CSG	7
EXAMEN DES ARTICLES	9
• <i>ARTICLE PREMIER</i> Renforcement de la péréquation	9
• <i>ARTICLE 2</i> Rapport sur la substitution d'une part additionnelle de contribution sociale généralisée à la part départementale de la taxe d'habitation	37
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	47
EXAMEN EN COMMISSION	49
TABLEAU COMPARATIF	55

EXPOSÉ GÉNÉRAL

La proposition de loi n° 17 (2007-2008) d'orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et la justice fiscale, déposée par notre collègue François Marc, poursuit un double objectif :

- son article premier a pour objet de renforcer la péréquation ;
- son article 2 prévoit, quant à lui, que le gouvernement élabore un rapport présentant les modalités de substitution, à la part départementale de la taxe d'habitation, d'une part additionnelle de contribution sociale généralisée (CSG).

I. L'ARTICLE PREMIER : RENFORCER LA PÉREQUATION

Les inégalités entre collectivités territoriales sont, on le sait, très importantes, en particulier entre communes. Les chiffres peuvent varier en fonction de l'année considérée, et, surtout, de la prise en compte ou non des collectivités d'outre-mer. Mais, en France métropolitaine, l'écart de potentiel fiscal par habitant entre la collectivité la plus pauvre et la collectivité la plus riche est à peu près de 1 à 4 pour les départements, et de 1 à 1,5 pour les régions. Quant à l'écart entre communes, il va, théoriquement, de 1 à l'infini, puisque certaines communes ont un potentiel fiscal nul. La commune la plus riche a un potentiel fiscal par habitant de plus de 30.000 euros.

A. LA RÉDACTION DE L'ARTICLE PREMIER DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article premier de la proposition de loi tend à mettre en oeuvre une réforme d'ampleur de la péréquation. Il s'agirait non seulement de renforcer la péréquation, mais aussi de modifier certains des éléments fondamentaux du dispositif actuel. En particulier, le potentiel financier, qui comprend actuellement le potentiel fiscal et la dotation forfaitaire, serait élargi, afin d'inclure les dotations de péréquation de la DGF. Serait en outre définie la règle selon laquelle, dans un délai fixé par la loi, le potentiel financier ainsi « élargi » par habitant ne pourrait être inférieur à 80 % de la moyenne de leur strate pour les communes, à 90 % de la moyenne de leur catégorie pour les départements, et à 95 % de la moyenne de leur catégorie pour les régions.

L'objectif poursuivi est, bien entendu, louable.

Cependant, le présent article aurait un **coût élevé**. Selon les estimations de votre commission des finances, le coût de cette mesure serait de l'ordre de **920 millions d'euros**, dont 780 millions d'euros pour les communes. Compte tenu de la situation financière actuelle, ce renforcement de la péréquation se ferait vraisemblablement à enveloppe constante, ce qui représenterait un coût important pour les collectivités qui n'en bénéficieraient pas, et qui doivent déjà subir les conséquences de la réforme de l'indexation des dotations de l'Etat.

Par ailleurs, le présent article présente certaines **faiblesses formelles** qui le rendent difficilement adoptable en l'état. Plus fondamentalement, il semble constituer une **injonction à légiférer**, contraire au principe de **séparation des pouvoirs**, tel qu'il est, par exemple, défini par le **Conseil constitutionnel**, dans sa décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990. En effet, il prévoit que « *la plus prochaine loi de finances met en place les dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Or, cette loi de finances ne se contenterait pas de tirer les conséquences financières de dispositions législatives adoptées par ailleurs, mais mettrait elle-même en œuvre les orientations, assez vagues, proposées par cet article.

B. LA RÉDACTION PROPOSÉE PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Aussi, votre commission des finances vous propose de renforcer la péréquation par un moyen différent.

Comme l'insuffisance de la péréquation se pose essentiellement pour les **communes**, c'est uniquement la péréquation entre communes qui serait réformée. Il s'agirait non de modifier l'architecture d'ensemble de la péréquation, mais de modifier un taux au sein de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, qui définit l'indexation des différentes composantes de la dotation forfaitaire.

Il est proposé de prévoir que le complément de garantie de la DGF des communes, qui augmente actuellement de 25 % au plus du taux de croissance de la DGF, n'augmenterait plus, au maximum, que de 15 % de ce taux. Le complément de garantie, mis en place lors de la réforme de 2005 pour qu'aucune commune ne perde de DGF, est en effet la part de la dotation forfaitaire qui correspond le moins à ce que devrait être une dotation forfaitaire. La vocation d'une dotation forfaitaire est en effet de dépendre essentiellement du nombre d'habitants. C'est la raison pour laquelle il est actuellement prévu que la garantie augmente moins vite que toutes les autres composantes de la dotation forfaitaire, afin de dégager des sommes supplémentaires pour les dotations explicitement péréquatrices, dont l'intensité péréquatrice est plus importante. On rappelle que ces dotations de péréquation sont ce qui « reste » de la DGF après augmentation de la dotation

forfaitaire. Votre commission des finances vous propose de renforcer cette logique.

II. L'ARTICLE 2 : PRÉVOIR UN RAPPORT SUR L'INSTAURATION D'UNE TAXE DÉPARTEMENTALE ADDITIONNELLE À LA CSG

Le **vieillessement des bases de la taxe d'habitation** est une situation bien connue. Faute que les dispositions légales prescrivant leur révision et leur actualisation périodiques soient effectivement mises en œuvre, les valeurs locatives cadastrales, qui font seulement l'objet de revalorisations annuelles, se trouvent en partie déconnectées de l'évolution du marché.

C'est dans ce contexte que l'article 2 de la proposition de loi propose **qu'un rapport du gouvernement, déposé au Parlement avant le 1^{er} septembre 2008, étudie les modalités d'un remplacement de la part départementale de la taxe d'habitation (4,7 milliards d'euros de produits votés en 2007) par une part additionnelle à la contribution sociale généralisée (CSG).**

Compte tenu de l'assiette de la CSG, cette hypothèse de réforme est celle de la **création d'un impôt local assis sur le revenu des contribuables**. On sait que le revenu, en l'état du droit, n'est pris en compte qu'au niveau des dégrèvements de la taxe d'habitation.

Cette proposition, qui s'inscrit dans un débat ancien et nourri, **prend la suite de plusieurs propositions similaires**. Le commentaire qu'on lira ci-après retrace la chronologie des plus notables d'entre elles. En particulier, **voire rapporteur**, dans son rapport fait, en 2000, au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation¹, avait préconisé que la CSG contribue à financer les dépenses sociales incombant aux départements. Plus récemment, le rapport rédigé par **M. Philippe Valletoux**, pour le Conseil économique et social, a proposé le remplacement de la taxe d'habitation par une taxe de même assiette que la CSG.

Alors qu'une réforme de la fiscalité locale a d'ores et déjà été annoncée par le Président de la République et le gouvernement pour l'année 2009, cette relance du débat paraît opportune à voire rapporteur. Elle **ne peut qu'alimenter utilement la réflexion sur l'avenir de la taxe d'habitation et sur les modalités du financement des dépenses sociales assumées par les départements**.

¹ Rapport n° 447 (1999-2000), juin 2000.

Cependant, une **nouvelle rédaction** de cet article 2 est proposée, afin de respecter une double exigence :

- celle de l'objectivité, d'une part, car **la demande au gouvernement d'un rapport sur le sujet ne saurait préjuger** des conclusions de ce rapport ni, *a fortiori*, des suites qui pourraient lui être données ;

- celle du pragmatisme, d'autre part, dans la mesure où **ce rapport devrait s'appuyer sur toutes les simulations utiles**, afin de prendre en compte les effets d'une éventuelle réforme tant du point de vue des contribuables que de celui des collectivités.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Renforcement de la péréquation

Commentaire : le présent article prévoit que les collectivités territoriales ne pourraient avoir, dans un délai fixé par la loi, un « potentiel financier par habitant » inférieur à un certain pourcentage du potentiel financier par habitant moyen, fixé à 80 % de leur strate démographique dans le cas des communes, 90 % de leur catégorie dans celui des départements et 95 % de leur catégorie dans celui des régions. La notion de potentiel financier serait élargie, afin de permettre l'application de cette disposition.

I. LA SITUATION ACTUELLE

A. LES INÉGALITÉS DE RESSOURCES ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

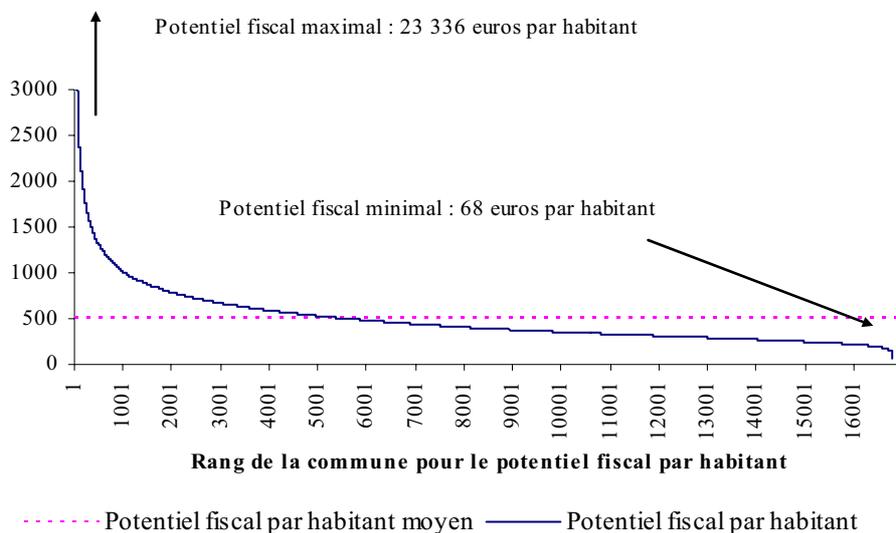
Les collectivités territoriales présentent d'importantes inégalités de ressources, en particulier avant prise en compte des dotations de l'Etat.

Ces inégalités sont, comme on peut s'y attendre, d'autant plus importantes que le nombre de collectivités concernées est élevé. Cela s'explique par des raisons statistiques : plus une collectivité est « petite », plus il y a, en effet, de probabilité qu'elle s'écarte nettement de la moyenne.

Ainsi, les inégalités sont particulièrement importantes pour les **communes**. Si l'on se limite aux communes de métropole de plus de 500 habitants, le potentiel fiscal par habitant s'échelonne entre quelques dizaines d'euros et près de 25.000 euros (Saint-Vulbas, dans le département de l'Ain). Si l'on prend en compte l'ensemble des communes de métropole, l'écart va de 0 euro à plus de 30.000 euros (Omonville-la-petite, dans le département de la Manche). Dans les deux cas, le fort potentiel fiscal s'explique par la présence d'une installation nucléaire, respectivement la centrale nucléaire du Bugey et l'usine de la COGEMA à La Hague. La moyenne est de l'ordre de 500 euros par habitant.

Le potentiel fiscal des communes de plus de 500 habitants (métropole) (2005)

(en euros par habitant)

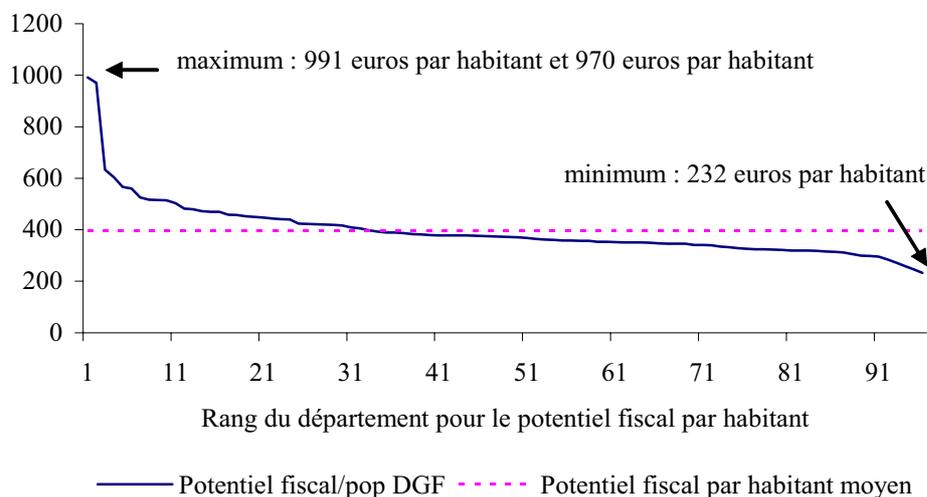


Source : commission des finances, d'après les données du ministère de l'intérieur

Dans le cas des **départements**, l'écart est plus faible, puisque le potentiel fiscal par habitant va de 232 euros pour le département de la Creuse à 970 euros pour celui de Paris et 991 euros pour celui des Hauts-de-Seine, ce qui correspond à un écart de 1 à 4. La moyenne est de l'ordre de 400 euros par habitant.

Le potentiel fiscal des départements de métropole (2005)

(en euros par habitant)

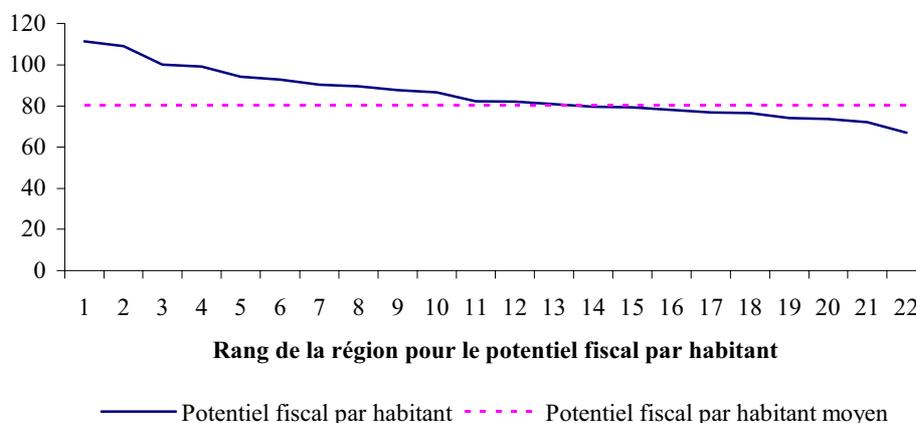


Source : commission des finances, d'après les données du ministère de l'intérieur

Dans le cas des **régions**, l'écart, bien que faible, demeure significatif. Le potentiel fiscal par habitant moyen est de l'ordre de 80 euros, mais il s'étage de 67 euros pour la Corse à 109 euros pour l'Ile-de-France et 111 euros pour la Haute-Normandie, ce qui correspond à un écart de 1 à environ 1,5.

Le potentiel fiscal des régions de métropole (2005)

(en euros par habitant)



Source : commission des finances, d'après les données du ministère de l'intérieur

B. LA PÉRÉQUATION

1. Selon le Commissariat général du plan, la péréquation corrige environ la moitié des inégalités

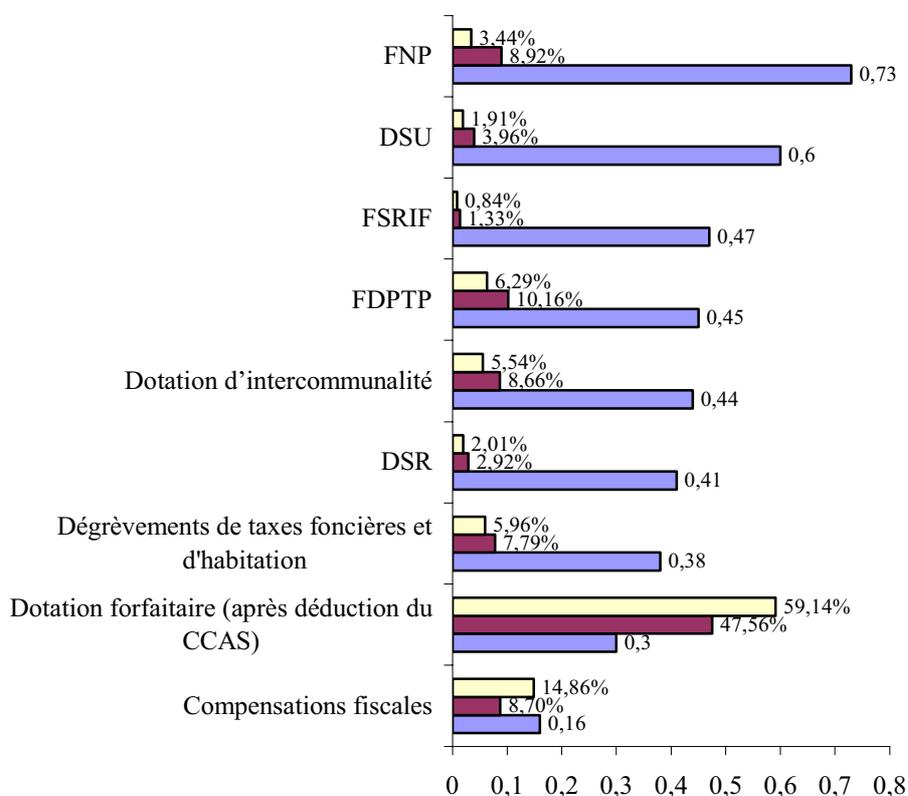
a) Présentation de l'étude

Selon un rapport du Commissariat général du plan¹, qui constitue la dernière étude synthétique disponible sur le sujet, « *en 2001, la péréquation corrige 40 % des inégalités de pouvoir d'achat entre communes, 51% entre départements et 54 % entre régions* ».

Le graphique et le tableau ci-après donnent les principaux résultats concernant les communes.

¹ MM. Guy Gilbert et Alain Guengant « *Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales* », rapport du Commissariat général du plan, 2004.

L'efficacité péréquatrice des dotations aux communes et à leurs groupements en 2001



□ Part de la dotation dans le total des transferts

■ Contribution de chaque dotation à la réduction globale des inégalités de pouvoir d'achat

■ Indice de progressivité

FNP : fonds national de péréquation (devenu dotation nationale de péréquation en 2004). DSU : dotation de solidarité urbaine. FSRIF : fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France. FDPTP : fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. DSR : dotation de solidarité rurale. CCAS : contingent communal d'aide sociale.

Source : MM. Guy Gilbert et Alain Guengant « Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales », rapport du commissariat général du plan, 2004

La dotation la plus péréquatrice, du fait de sa masse, serait, paradoxalement, la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement. Les dotations explicitement dédiées à la péréquation, bien qu'ayant une plus forte intensité péréquatrice, réaliseraient moins de péréquation, du fait de leur montant modeste.

La somme des différentes dotations à vocation péréquatrice s'élève à près de **6 milliards d'euros**, si l'on y inclut la DGF des groupements, comme l'indique le tableau ci-après.

Effort financier de l'Etat en faveur de la péréquation en 2007

(en millions d'euros)

Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale	999,5
Dotation de solidarité rurale (après débasage de 10,5 M€ au profit de la dotation « élu local »)	650
Dotation nationale de péréquation	661,6
Dotation de fonctionnement minimale	695,9
Dotation de péréquation urbaine	519,4
DGF des groupements (1)	2 249,3
Dotation de péréquation des régions	132,5
TOTAL	5 908,2

(1) hors dotation de compensation des EPCI

Source : ministère de l'intérieur

b) Les objectifs du projet annuel de performances de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » : améliorer la péréquation selon les critères du commissariat général du plan

Le principal objectif retenu pour les dotations de l'Etat par la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est le **renforcement de la péréquation**.

Ainsi, chacun des trois regroupements de prélèvements sur recettes, relatifs respectivement aux communes et aux EPCI, aux départements et aux régions, se voit associer l'objectif d'« assurer la péréquation des ressources entre collectivités ». Concrètement, il s'agit :

- d'accroître **la part des prélèvements sur recettes consacrés à la péréquation**, qui devrait être portée en 2009 à 25 % dans le cas des communes et des EPCI, à 11 % dans le cas des départements et à 2,75 % dans le cas des régions (contre respectivement 20,04 %, 10,44 % et 2,55 % selon les dernières estimations pour 2007) ;

- de porter, à une échéance non précisée, à 50 % dans le cas des communes et des EPCI, et à 60 % dans le cas des départements et des régions

(contre respectivement 40 %, 51 % et 54 % en 2001), la réduction des inégalités, mesurées par un **indice synthétique**, qui prendrait en compte non seulement les inégalités de ressources, mais aussi les inégalités de charges.

La méthodologie appliquée pour le calcul de cet indice serait celle retenue par l'étude précitée du Commissariat général du plan. L'indicateur synthétique serait actualisé tous les cinq ans.

C. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT : UNE DOTATION INSUFFISAMMENT PÉRÉQUATRICE

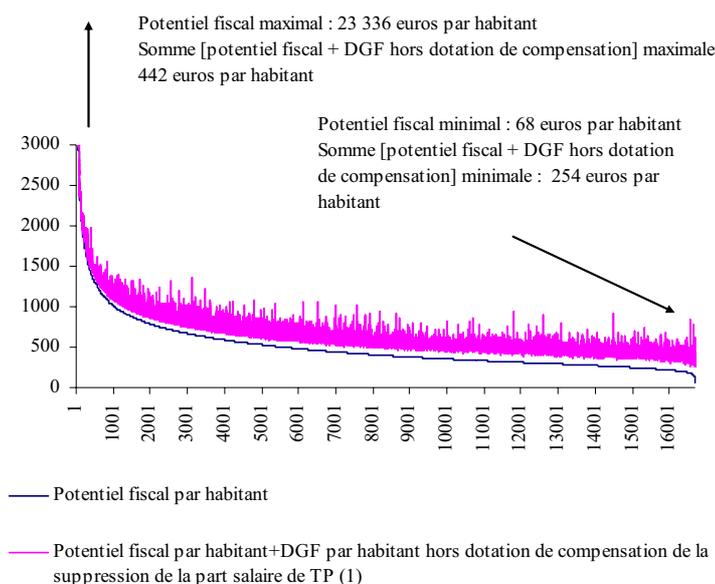
La dotation globale de fonctionnement (DGF) est insuffisamment péréquatrice.

1. La DGF des communes ne dépend que faiblement du potentiel fiscal

Du fait des importantes inégalités initiales, cela est particulièrement net dans le cas de la DGF des **communes**, comme l'indique le graphique ci-après.

La correction des écarts de potentiel fiscal par habitant effectuée par la DGF, dans le cas des communes de métropole de plus de 500 habitants (2007)

(en euros par habitant)



(1) Cette dotation est déjà incluse dans le potentiel fiscal.

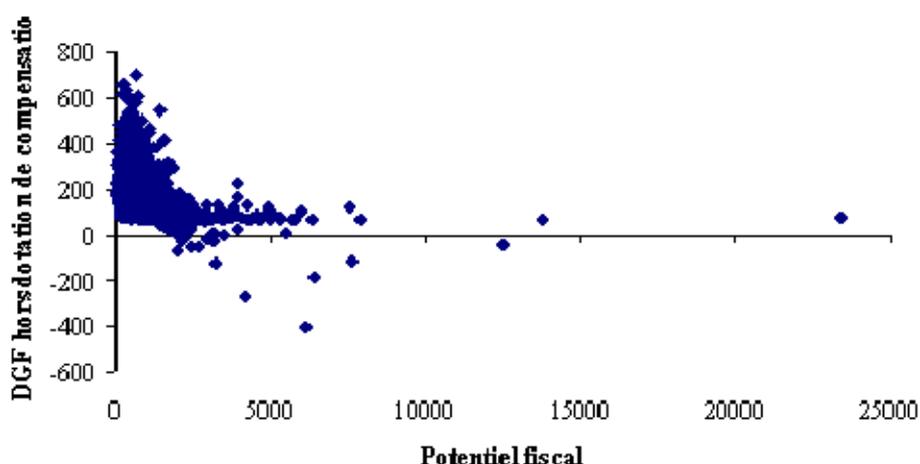
Source : commission des finances, d'après les données du ministère de l'intérieur

En moyenne, le potentiel fiscal par habitant est de l'ordre de 500 euros, auxquels la DGF ajoute environ 170 euros, de manière peu dépendante du potentiel fiscal par habitant.

Le graphique ci-après permet de visualiser de manière plus précise les situations « extrêmes ».

La correction des écarts de potentiel fiscal par habitant effectuée par la DGF, dans le cas des communes de métropole de plus de 500 habitants (2007)

(en euros par habitant)



Source : commission des finances, d'après les données du ministère de l'intérieur

Si les communes au potentiel fiscal par habitant le plus élevé perçoivent peu de DGF, la répartition de la DGF entre les communes à faible potentiel fiscal par habitant **ne semble que peu dépendre du potentiel fiscal par habitant**. Cela s'explique en particulier par le fait que la dotation forfaitaire de la DGF comprend diverses composantes, sa part garantie en particulier, qui font qu'elle s'écarte de ce que serait une véritable dotation forfaitaire - qui aurait vocation à être attribuée essentiellement en fonction du nombre d'habitants -, alors que les dotations de péréquation correspondent à des montants modestes, et sont en grande partie attribuées selon d'autres critères. En particulier, la dotation de solidarité urbaine (DSU) est attribuée selon un « indice synthétique de ressources et de charges », et fortement majorée pour les communes disposant d'une zone urbaine sensible (ZUS) ou d'une zone franche urbaine (ZFU).

2. Les départements et les régions : des inégalités moins marquées, donc plus faciles à corriger

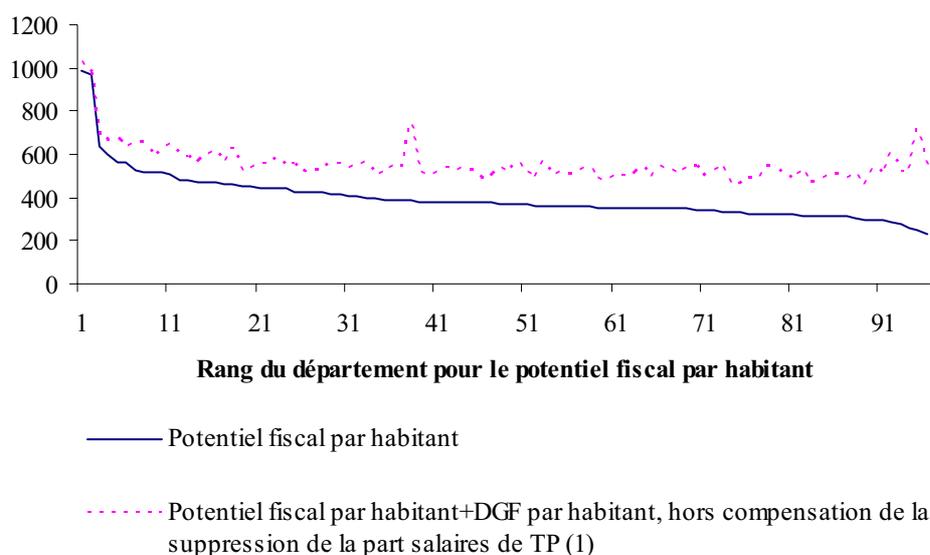
Du fait de moindres inégalités initiales, la correction des inégalités semble **plus satisfaisante** dans le cas des **départements** et des **régions**.

a) *Après perception de la DGF, les écarts entre départements ne vont plus que de 1 à 2,5*

Alors que, dans le cas des **départements**, l'écart de potentiel fiscal par habitant est de 1 à 4, après prise en compte de la DGF la « fourchette » va de 461 euros pour le Maine-et-Loire à 1.035 euros pour les Hauts de Seine, ce qui correspond à un écart de 1 à 2,25, comme l'indique le graphique ci-après.

La correction des écarts de potentiel fiscal par habitant effectuée par la DGF, dans le cas des départements de métropole (2007)

(en euros par habitant)



(1) Déjà incluse dans le potentiel fiscal.

Source : commission des finances, d'après les données du ministère de l'intérieur

Par ailleurs, alors que le potentiel fiscal par habitant varie, si l'on exclut les deux départements les plus riches, entre 200 euros et un peu plus de 600 euros, la somme du potentiel fiscal et de la DGF (hors compensation de la suppression de la part salaires de taxe professionnelle¹) est de l'ordre de

¹ Déjà incluse dans le potentiel fiscal.

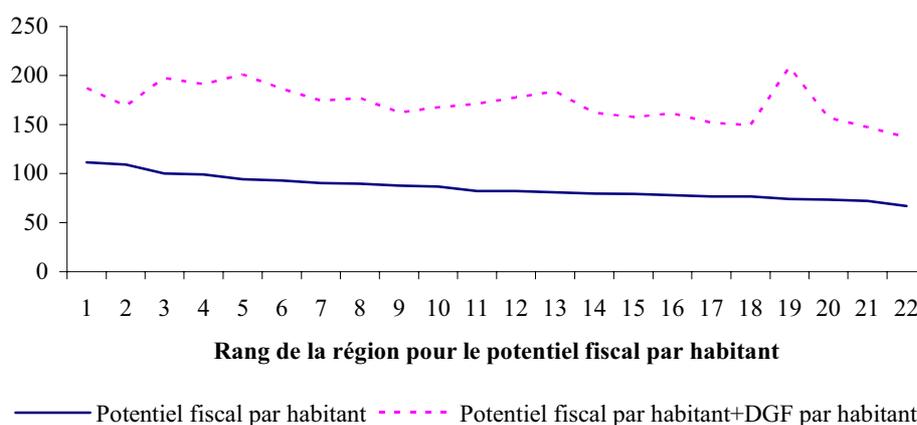
600 euros pour tous ces départements, les montants les plus faibles (Maine-et-Loire, Côte d'Armor) étant tous deux de 461 euros. Le « pic » observé au 38^e rang, à 751 euros par habitant, correspond à la Corse du Sud.

b) La DGF modifie peu les écarts de potentiel fiscal entre régions

Dans le cas des **régions**, l'écart de potentiel fiscal par habitant, qui va de 1 à 1,5, demeure **à peu près inchangé** après prise en compte de la DGF, comme l'indique le graphique ci-après.

La correction des écarts de potentiel fiscal par habitant effectuée par la DGF, dans le cas des régions de métropole (2007)

(en euros par habitant)



Source : commission des finances, d'après les données du ministère de l'intérieur

Alors que le potentiel fiscal par habitant varie entre 67 euros pour la Corse et 109 et 111 euros pour, respectivement, l'Ile-de-France et la Haute-Normandie (ce qui représente un écart de 1 à 1,6), après prise en compte de la DGF l'écart est compris entre 137 euros et 209 euros (soit un écart de 1 à 1,5). Le « pic » observé au 19^e rang correspond au Limousin. Bien que le Limousin soit l'une des régions les plus pauvres de France, la somme « potentiel fiscal + DGF » par habitant de cette région est la plus élevée, avec un montant de 209 euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. UN RENFORCEMENT CONSIDÉRABLE DE LA PÉRÉQUATION

Le présent article propose de **considérablement renforcer la péréquation**.

Il s'agirait tout d'abord de **modifier la notion de potentiel financier**, c'est-à-dire le « thermomètre » servant à évaluer la richesse des collectivités territoriales, et, actuellement, à répartir les dotations de péréquation. Le potentiel financier ne servirait plus en effet à répartir les dotations de péréquation, mais à évaluer la **richesse globale** des collectivités territoriales. On peut donc supposer qu'il comprendrait, en particulier, les **dotations de péréquation**. Le présent article ne précise toutefois pas ce qu'il conviendrait d'inclure dans le potentiel financier. Il se contente d'indiquer la nécessité d'« *une redéfinition du critère « potentiel financier », afin qu'il représente au mieux le pouvoir d'achat réel des collectivités locales* ». Il ne précise pas quelle notion remplacerait celle de potentiel financier, dans le cas de la répartition des dotations de péréquation.

Une fois le potentiel financier redéfini, le présent article prévoit de l'utiliser pour définir un objectif de réduction des inégalités entre collectivités territoriales. Ainsi, **les collectivités territoriales ne pourraient avoir, dans un délai fixé par la loi, un « potentiel financier par habitant » inférieur à un certain pourcentage du potentiel financier moyen, fixé à 80 % de leur strate démographique dans le cas des communes, 90 % de leur catégorie dans celui des départements et 95 % de leur catégorie dans celui des régions.**

Les seuils effectivement appliqués seraient définis par la « *plus prochaine loi de finances* », et ne pourraient qu'être au moins aussi favorables aux collectivités bénéficiaires que les seuils ci-avant.

B. UNE MISE EN OEUVRE SELON UNE PROCÉDURE COMPLEXE

Le présent article fixe des principes généraux, qui devraient être mis en oeuvre selon une **procédure complexe** :

- le comité des finances locales donnerait un avis ;
- le gouvernement prendrait alors un décret prévoyant que le présent article entre en vigueur ;

- la réforme serait ensuite mise en oeuvre par la plus prochaine loi de finances.

III. LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. SUR LE FOND, UNE DISPOSITION COÛTEUSE ET QUI TEND À RÉDUIRE LA PÉRÉQUATION À LA CORRECTION DES INÉGALITÉS DE RESSOURCES

1. La simulation des effets de la mesure proposée

Bien que le présent article trace des orientations générales plus qu'il ne propose de réforme concrète, votre rapporteur s'est efforcé de simuler quelles pourraient être ses **conséquences financières**.

Il s'agit, bien entendu, de simples **ordres de grandeur**. En particulier, on se contente d'inclure dans le nouveau potentiel financier le potentiel fiscal et de la DGF, hors compensation de la suppression de la part salaires de taxe professionnelle, qui fait déjà partie du potentiel fiscal.

Sur la base de ces hypothèses, et des montants connus de la DGF de 2007, le présent article semble devoir coûter environ **920 millions d'euros pour la seule métropole**, comme l'indique le tableau ci-après. Ce coût correspond à ce qu'il faudrait verser aux collectivités bénéficiaires pour corriger instantanément les inégalités de « potentiel financier élargi »¹, en supposant que la « *plus prochaine loi de finances* » n'aille pas au-delà de ce qui est proposé par le présent article². Il a vocation à augmenter chaque année, en fonction notamment de l'évolution des bases et de la DGF. Il correspond à environ 2 % de la DGF totale, et les 780 millions d'euros relatifs aux communes à environ 4 % de la DGF des communes (hors EPCI).

¹ Dans un souci de simplification, on ne prend pas en compte l'impact du supplément de péréquation sur la moyenne par strate ou catégorie de collectivités du « potentiel financier élargi ».

² L'écart maximal de « potentiel financier élargi » par rapport à la moyenne de la strate ou de la catégorie de collectivités n'est pas explicitement fixé par le présent article. Celui-ci se contente de prévoir que la plus prochaine loi de finances définit ces écarts maximaux, en précisant que « les mécanismes de péréquation mis en place doivent en tout état de cause conduire à ce qu'aucune commune n'ait, dans le délai fixé par la loi, un potentiel financier par habitant inférieur à 80 % du potentiel financier moyen de sa strate démographique. Pour les départements, ce taux serait de 90 % et pour les régions de 95 % ».

Le coût du présent article (métropole)

(en millions d'euros)

	Coût
Communes	781
Départements	124
Régions	14
Total	918

Source : calculs de votre commission des finances, d'après les données du ministère de l'intérieur

a) Un coût de l'ordre de 800 millions d'euros pour la correction des inégalités entre communes

A titre indicatif, le tableau ci-après indique le coût du présent article, dans le cas de la correction des inégalités entre **communes**.

Le coût du présent article en ce qui concerne la correction des inégalités entre communes (métropole)

(population en millions ; montants en millions d'euros)

Strate de population	Nombre d'habitants	Population DGF	DGF	Nombre de communes	Nombre de communes de métropole dont le « potentiel financier élargi » par habitant (1) est inférieur à 80 % de la moyenne de leur strate	Coût de la mesure proposée par le présent article
15	200.000 et plus	5,7	2064	11	1	35
14	100.000 à 199.999	3,8	1004	27	0	0
13	750.00 à 99.999	2,1	735	24	4	17
12	50.000 à 74.999	3,7	1101	63	4	13
11	35.000 à 49.999	3,9	1169	94	18	28
10	20.000 à 34.999	6,4	1805	246	14	19
9	15.000 à 19.999	3,6	900	205	21	20
8	10.000 à 14.999	4,2	974	346	59	47
7	7.500 à 9.999	3,2	706	379	81	48
6	5.000 à 7.499	4,6	970	753	207	89
5	3.500 à 4.999	3,8	747	921	289	83
4	2.000 à 3.499	5,7	1.067	2.162	741	131
3	1.000 à 1.999	6,4	1.121	4.583	1.581	112
2	500 à 999	5,0	846	7.088	2.516	82
1	moins de 500	4,6	822	19.884	5.712	56
TOTAL		66,7	16.030	36.786	11.248	781

(1) On suppose, par convention, que ce potentiel financier élargi est égal à la somme du potentiel fiscal et de la DGF, hors dotation de compensation de la suppression de la part salaires de taxe professionnelle, qui fait déjà partie du potentiel fiscal.

Source : calculs de votre commission des finances, d'après les données du ministère de l'intérieur

Environ **10.000 communes**, soit près de 30 %, bénéficieraient de la mesure.

Compte tenu du nombre très important de petites communes en France (plus de la moitié des communes ont moins de 500 habitants), la quasi-totalité des communes bénéficiaires seraient des communes de moins de 10.000 habitants, seulement 121 communes de plus de 10.000 habitants bénéficiant de la mesure. La commune bénéficiaire la plus peuplée serait Marseille.

Les communes de moins de 10.000 habitants, qui représentent environ 50 % de la population, correspondraient à environ 75 % du coût de la mesure. Environ 30 % d'entre elles seraient concernées, contre seulement 10 % des autres communes.

b) Un coût de quelques centaines de millions d'euros en ce qui concerne la correction des inégalités entre départements et entre régions de métropole

Comme on l'a indiqué ci-avant, le présent article aurait un bien moindre coût dans le cas des départements et des régions.

Les **départements** de métropole bénéficiaires seraient au nombre de **17**, pour un coût de l'ordre de **125 millions d'euros**.

Le coût du présent article en ce qui concerne la correction des inégalités entre départements (métropole)

(en millions d'euros)

Nom du département	Population	DGF hors compensation prise en compte dans le potentiel fiscal, par habitant	Potentiel fiscal par habitant	« Potentiel financier élargi » (1) par habitant	« Potentiel financier élargi » (1) par habitant, en % de la moyenne	Coût de la mesure proposée par le présent article
MARNE	576.755	119	380	498	89,9	0,4
AUDE	378.601	181	315	496	89,5	1,0
CALVADOS	730.302	135	361	495	89,4	2,6
VIENNE	424.028	145	350	494	89,1	2,0
SARTHE	559.105	129	365	494	89,0	3,0
ALLIER	361.120	139	354	493	89,0	2,1
PYRENEES-ORIENTALES	497.030	116	376	492	88,7	3,7
LOT-ET-GARONNE	318.836	167	324	491	88,7	2,4
INDRE	246.684	180	311	491	88,5	2,0
AISNE	549.893	159	326	485	87,5	7,7
DEUX-SEVRES	361.874	165	319	483	87,2	5,6
VENDEE	668.888	122	354	476	85,8	15,5
HAUTE-LOIRE	238.462	157	318	475	85,8	5,6
TARN	370.895	155	318	473	85,4	9,5
MAYENNE	303.026	138	332	471	84,9	8,6
COTES-D'ARMOR	609.323	163	299	462	83,3	22,8
MAINE-ET-LOIRE	760.784	132	329	461	83,1	29,1
TOTAL	7.955.606	-	-	-	-	123,6

(1) On suppose, par convention, que ce potentiel financier élargi est égal à la somme du potentiel fiscal et de la DGF, hors compensation de la suppression de la part salaires de taxe professionnelle, qui fait déjà partie du potentiel fiscal.

Source : calculs de votre commission des finances, d'après les données du ministère de l'intérieur

Il n'y aurait en revanche que **trois régions de métropole** à bénéficier du présent article, représentant moins de 10 % de la population.

Le coût du présent article en ce qui concerne la correction des inégalités entre régions (métropole)

(en millions d'euros)

Nom de la région	Population	Potentiel fiscal par habitant	DGF par habitant	« Potentiel financier élargi » (1) par habitant	« Potentiel financier élargi » (1) par habitant, en % de la moyenne	Coût de la mesure
POITOU-CHARENTES	1.640.068	76,6	72,6	149,2	94,3	1,9
BRETAGNE	2.906.197	72,1	75,4	147,5	93,2	8,3
CORSE	260.196	67,0	70,0	137,0	86,6	3,5
TOTAL	4.806.461					13,6

(1) On suppose, par convention, que ce potentiel financier élargi est égal à la somme du potentiel fiscal et de la DGF.

Source : calculs de votre commission des finances, d'après les données du ministère de l'intérieur

2. Le potentiel financier ne peut être le seul critère de péréquation

Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 72-2 de la Constitution dispose en son dernier alinéa que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

On rappelle que cette rédaction résulte d'un amendement du Sénat, le texte initial prévoyant la seule correction des « *inégalités de ressources* » entre collectivités territoriales.

En effet, **le fait de prendre en compte le seul potentiel financier, même « élargi », ne peut suffire à déterminer le besoin de péréquation.** Les **charges**, en particulier, constituent un critère important, et sont à ce titre utilisées pour la répartition de dotations de péréquation, comme la DSU.

3. La réforme proposée par le présent article ne semble pas pouvoir être mise en oeuvre dans les conditions financières actuelles

On peut en outre s'inquiéter des conséquences financières, dans les conditions financières actuelles, d'un renforcement de la péréquation **sur les collectivités qui n'en bénéficieraient pas.**

Le II du présent article le reconnaît d'ailleurs implicitement. Il prévoit en effet que le dispositif « *donne lieu à la mise en place d'un mécanisme de lissage de ses effets sur une période de dix ans, afin de limiter ses conséquences financières pour les collectivités* ».

Par ailleurs, **les conditions financières actuelles ne sont pas favorables à un renforcement important de la péréquation**. Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit que l'enveloppe normée sera désormais indexée sur la seule inflation. Rien n'a pour l'instant été décidé pour la DGF, mais à moyen terme l'écart de croissance entre une DGF indexée sur l'inflation et 50 % de la croissance du PIB, et une enveloppe normée indexée sur la seule inflation, ne sera plus supportable. Il est donc vraisemblable que l'on s'oriente à moyen terme vers une indexation de la DGF sur la seule inflation. Dans de telles conditions, un renforcement de la péréquation qui irait beaucoup plus loin que celui résultant des règles actuelles d'indexation de la DGF semble à tout le moins problématique.

B. DES DISPOSITIONS PERFECTIBLES SUR UN PLAN FORMEL

1. Un article peu explicite

Le présent article est **peu explicite**.

Il fixe en effet un objectif en termes de **potentiel financier**. Or, le potentiel financier ne comprend pas les dotations de péréquation, puisque c'est le critère principal en fonction desquelles les dotations de péréquation sont attribuées. Le présent article semble implicitement supposer que le « potentiel financier élargi » prendrait en compte les dotations de péréquation¹. **Comment, dès lors, répartir les dotations de péréquation**, qui le sont actuellement, pour une large part, en fonction du potentiel financier ? Le présent article est muet sur ce point.

La réforme du potentiel financier proposée par le présent article est d'ailleurs **très vague**. Celui-ci se contente d'indiquer que les écarts maximaux qu'il prévoit par rapport à la strate de communes ou à la catégorie de collectivités territoriales doivent « *pouvoir s'appuyer sur une redéfinition du critère « potentiel financier », afin qu'il représente au mieux le pouvoir d'achat réel des collectivités locales* ».

On peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence du recours à la notion de « potentiel financier », qui est actuellement juridiquement définie, dans le cas des communes, par l'article L. 2334-4 du code général des collectivités

¹ Et non que la dotation forfaitaire deviendrait la principale dotation de péréquation, les dotations de péréquation ne jouant qu'un rôle d'appoint.

territoriales, alors même que le présent article donne à cette notion un sens différent. L'adoption du présent article dans sa rédaction actuelle aurait alors pour conséquence de faire coexister, dans la loi, **deux notions incompatibles** du potentiel financier.

2. Des conditions de mise en oeuvre contestables

Le présent article fixe également des **principes généraux**, qui devraient être mis en oeuvre selon une procédure complexe et qui **ne semble pas respecter la hiérarchie des normes** :

- le comité des finances locales donnerait un avis ;
- le gouvernement prendrait alors un décret prévoyant que le présent article entre en vigueur ;
- la réforme serait ensuite mise en oeuvre par la plus prochaine loi de finances.

Par ailleurs, le présent article semble constituer une **injonction à légiférer**, contraire au principe de **séparation des pouvoirs**, tel qu'il est, notamment, défini par le **Conseil constitutionnel**, dans sa décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990. En effet, il prévoit que « *la plus prochaine loi de finances met en place les dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Or, cette loi de finances ne se contenterait pas de tirer les conséquences financières de dispositions législatives adoptées par ailleurs, mais mettrait elle-même en oeuvre les orientations, assez vagues, proposées par le présent article.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances considère qu'il n'est **ni possible, ni souhaitable**, de proposer une **réforme d'ampleur** de la péréquation, dans le cadre de la présente proposition de loi. Une telle réforme doit en effet faire l'objet d'études et de consultations approfondies.

Comme le présent article, dans sa rédaction actuelle, aurait pour conséquence essentielle de renforcer la péréquation entre **communes**, et que c'est entre **communes** que les écarts de richesse sont les plus importants, votre commission des finances vous propose de **renforcer légèrement les sommes disponibles pour la péréquation communale**, dans le respect de **l'architecture actuelle** de la DGF.

Concrètement, **il est proposé de prévoir que le complément de garantie de la DGF des communes, qui augmente actuellement de 25 % au**

plus du taux de croissance de la DGF, n'augmenterait plus, au maximum, que de 15 % de ce taux.

Le complément de garantie, mis en place lors de la réforme de 2005 pour qu'aucune commune ne perde de DGF, est en effet la part de la dotation forfaitaire qui correspond le moins à ce que devrait être une dotation forfaitaire. La vocation d'une dotation forfaitaire est en effet de dépendre essentiellement du nombre d'habitants. C'est la raison pour laquelle il est actuellement prévu qu'elle augmente moins vite que toutes les autres composantes de la dotation forfaitaire, afin de dégager des sommes supplémentaires pour les dotations explicitement péréquatrices, dont l'intensité péréquatrice est plus importante. On rappelle que ces dotations de péréquation sont ce qui « reste » de la DGF après augmentation de la dotation forfaitaire.

On rappelle qu'à l'initiative de notre collègue député Marc Laffineur, l'article 124 de la loi de finances pour 2007 prévoit que pour les communes dont la garantie par habitant est supérieure à 1,5 fois la garantie par habitant moyenne constatée l'année précédente, le taux de progression de la garantie est nul. Votre commission des finances vous propose de renforcer cette logique.

La progression des différentes composantes de la dotation forfaitaire est fixée chaque année par le comité des finances locales (CFL), dans le cadre de certaines fourchettes. Il est donc possible de distinguer **deux scénarios extrêmes**.

Dans le scénario **le plus favorable à la péréquation**, le CFL décide que le taux d'indexation de chacune des composantes de la dotation forfaitaire est **nul**. Dans ce cas de figure, le présent article, dans la rédaction proposée par votre commission des finances, **ne change rien**, puisqu'il se contente d'abaisser le taux d'indexation **maximal** du complément de garantie. Avec ou sans le présent article, au terme de 10 ans la part de la DGF des communes et des EPCI correspondant à des dotations de péréquation¹, actuellement de 20 %, serait de **38,4 %** ou **31,8 %**, selon que la DGF continue d'être indexée comme actuellement², ou ne l'est plus que sur l'inflation³.

Dans le scénario **le plus défavorable à la péréquation**, le CFL décide que le taux d'indexation de chacune des composantes de la dotation forfaitaire est égal au maximum autorisé. C'est dans ce cas de figure que le **présent article**, dans la rédaction proposée par votre commission des finances, aurait **l'impact le plus important**.

¹ Dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation, dotation outre-mer, dotation des EPCI hors dotation de compensation.

² 50 % de la croissance du PIB + l'inflation.

³ On suppose que la croissance du PIB est de 2,1 % par an, et l'inflation de 1,6 % par an.

- Selon le **droit actuel**, dans 10 ans, la part de la DGF des communes et des EPCI correspondant à des dotations de péréquation, on le rappelle actuellement de 20 %, serait de **29,4 %** ou **25,9 %**, selon que la DGF continue d'être indexée comme actuellement, ou ne l'est plus que sur l'inflation.

- Selon le **droit proposé** par le présent article, dans la rédaction de votre commission des finances, dans 10 ans ce taux serait porté à, respectivement, **29,9 %** ou **26,2 %**, ce qui correspond à une majoration de, respectivement, **0,5 point** ou **0,3 point**, soit **160 millions d'euros** ou **94 millions d'euros**.

Les tableaux ci-après rappellent les règles actuelles d'indexation, et synthétisent l'impact de la mesure proposée par le présent article, dans la rédaction de votre commission des finances, ainsi que de quelques scénarios alternatifs.

En tout état de cause, votre commission des finances estime, à ce stade, que le dispositif qu'elle propose ici ne peut trouver à s'appliquer **qu'après** la remise par le gouvernement des simulations adéquates.

**L'impact de la mesure proposée par votre commission des finances :
1° scénario où les règles actuelles d'indexation de la DGF sont maintenues**

(montants en millions d'euros)

Composantes de la DGF des communes et des EPCI	Montant 2007	Règles actuelles d'indexation	Situation 10 ans après la réforme proposée par votre commission des finances				
			Scénario le plus favorable à la péréquation (droit actuel comme droit proposé par votre commission des finances)	Scénario le moins favorable à la péréquation			
				Selon le droit actuel	Garantie au plus 15 % du taux de progression de la DGF (solution proposée par votre commission des finances)	Dotations de base au plus 65 % du taux de progression de la DGF	Compensation au plus 40 % du taux de progression de la DGF
1° Dotation de base	6.232	Au plus à 75 % du taux de progression de la DGF	6.232	7.588	7.588	7.393	7.588
2° Dotation proportionnelle à la superficie	215	Comme la dotation de base	215	261	261	254	261
3° Compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle et dotation de compensation des baisses de DCTP	2.070	Au plus 50 % du taux de progression de la DGF	2.070	2.361	2.361	2.361	2.300
4° Garantie	5.320	Au plus 25 % du taux de progression de la DGF	5.320	5.683	5.535	5.683	5.683
5° Dotation ville centre	136	Comme la dotation forfaitaire hors compensation	136	157	155	154	157
6° Dotation touristique	189	Comme la dotation	189	217	215	214	217

Situation 10 ans après la réforme proposée par votre commission des finances							
Composantes de la DGF des communes et des EPCI	Montant 2007	Règles actuelles d'indexation	Scénario le plus favorable à la péréquation (droit actuel comme droit proposé par votre commission des finances)	Scénario le moins favorable à la péréquation			
				Selon le droit actuel	Garantie au plus 15 % du taux de progression de la DGF (solution proposée par votre commission des finances)	Dotations de base au plus 65 % du taux de progression de la DGF	Compensation au plus 40 % du taux de progression de la DGF
		forfaitaire hors compensation					
7° Dotation versée aux communes dont le territoire est pour tout ou partie compris dans le coeur d'un parc national	3	Comme la dotation de base et la dotation superficie	3	4	4	4	4
DOTATION FORFAITAIRE	14.165		14.165	16.271	16.118	16.064	16.210
Dotation de compensation des EPCI	4.044	Comme compensation des communes	4.044	4.613	4.613	4.613	4.494
Dotation d'intercommunalité	2.246	La dotation par habitant augmente au moins comme l'inflation dans le cas des CA, entre 130 % et 160 % du taux des CA pour les CC	3.559	3.654	3.647	3.645	3.651
DGF DES EPCI	6.291		7.603	8.267	8.260	8.258	8.145
DGF HORS PEREQUATION	20.456		21.768	24.538	24.378	24.322	24.355
Outre-mer	117		396	255	263	266	265
DSU	949		3.204	2.067	2.133	2.156	2.142

		Situation 10 ans après la réforme proposée par votre commission des finances					
Composantes de la DGF des communes et des EPCI	Montant 2007	Règles actuelles d'indexation	Scénario le plus favorable à la péréquation (droit actuel comme droit proposé par votre commission des finances)	Scénario le moins favorable à la péréquation			
				Selon le droit actuel	Garantie au plus 15 % du taux de progression de la DGF (solution proposée par votre commission des finances)	Dotations de base au plus 65 % du taux de progression de la DGF	Compensation au plus 40 % du taux de progression de la DGF
DSR bourg centre	244		823	531	548	554	550
DSR péréquation	373		1.261	813	839	848	843
DNP	628		2.121	1.368	1.412	1.427	1.418
PEREQUATION	2.311		7.805	5.035	5.195	5.251	5.218
DGF DES COMMUNES ET DES EPCI TOTALE	22.767		29.573	29.573	29.573	29.573	29.573
Part de la péréquation dans la DGF des communes et des EPCI (<i>en %</i>) :							
<i>Hors dotation d'intercommunalité</i>	10,2		26,4	17,0	17,6	17,8	17,6
<i>Y compris dotation d'intercommunalité</i>	20,0		38,4	29,4	29,9	30,1	30,0

Sources : calculs de votre commission des finances, d'après les données du ministère de l'intérieur

L'impact de la mesure proposée par votre commission des finances :
2° scénario où la DGF est indexée sur la seule inflation

(montants en millions d'euros)

Composantes de la DGF des communes et des EPCI	Montant 2007	Règles actuelles d'indexation	Situation 10 ans après la réforme proposée par votre commission des finances				
			Scénario le plus favorable à la péréquation (droit actuel comme droit proposé par votre commission des finances)	Scénario le moins favorable à la péréquation			
				Selon le droit actuel	Garantie au plus 15 % du taux de progression de la DGF (solution proposée par votre commission des finances)	Dotations de base au plus 65 % du taux de progression de la DGF	Compensation au plus 40 % du taux de progression de la DGF
1° Dotations de base	6.232	Au plus à 75 % du taux de progression de la DGF	6.232	7.022	7.022	6.912	7.022
2° Dotations proportionnelles à la superficie	215	Comme la dotation de base	215	242	242	238	242
3° Compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle et dotation de compensation des baisses de DCTP	2.070	Au plus 50 % du taux de progression de la DGF	2.070	2.242	2.242	2.242	2.207
4° Garantie	5.320	Au plus 25 % du taux de progression de la DGF	5.320	5.536	5.449	5.536	5.536
5° Dotation ville centre	136	Comme la dotation forfaitaire hors compensation	136	148	147	147	148
6° Dotation touristique	189	Comme la dotation	189	206	204	204	206

		Situation 10 ans après la réforme proposée par votre commission des finances					
Composantes de la DGF des communes et des EPCI	Montant 2007	Règles actuelles d'indexation	Scénario le plus favorable à la péréquation (droit actuel comme droit proposé par votre commission des finances)	Scénario le moins favorable à la péréquation			
				Selon le droit actuel	Garantie au plus 15 % du taux de progression de la DGF (solution proposée par votre commission des finances)	Dotations de base au plus 65 % du taux de progression de la DGF	Compensation au plus 40 % du taux de progression de la DGF
		forfaitaire hors compensation					
7° Dotation versée aux communes dont le territoire est pour tout ou partie compris dans le coeur d'un parc national	3	Comme la dotation de base et la dotation superficie	3	3	3	3	3
DOTATION FORFAITAIRE	14.165	0,0	14.165	15.399	15.309	15.282	15.364
Dotation de compensation des EPCI	4.044	Comme compensation des communes	4.044	4380	4.380	4.380	4.311
Dotation d'intercommunalité	2.246	La dotation par habitant augmente au moins comme l'inflation dans le cas des CA, entre 130 % et 160 % du taux des CA pour les CC	3.202	3.259	3.254	3.253	3.257
DGF DES EPCI	6.291		7.247	7.638	7.634	7.633	7.568
DGF HORS PEREQUATION	20.456		21.412	23.038	22.943	22.915	22.932
Outre-mer	117		267	185	190	191	190
DSU	949		2.164	1.497	1.536	1.547	1.540

		Situation 10 ans après la réforme proposée par votre commission des finances					
Composantes de la DGF des communes et des EPCI	Montant 2007	Règles actuelles d'indexation	Scénario le plus favorable à la péréquation (droit actuel comme droit proposé par votre commission des finances)	Scénario le moins favorable à la péréquation			
				Selon le droit actuel	Garantie au plus 15 % du taux de progression de la DGF (solution proposée par votre commission des finances)	Dotations de base au plus 65 % du taux de progression de la DGF	Compensation au plus 40 % du taux de progression de la DGF
DSR bourg centre	244		556	385	394	397	396
DSR péréquation	373		851	589	604	609	606
DNP	628		1.433	991	1017	1024	1.020
PEREQUATION	2.311		5.272	3.646	3.741	3.768	3.752
DGF DES COMMUNES ET DES EPCI TOTALE	22.767		26.684	26.684	26.684	26.684	26.684
Part de la péréquation dans la DGF des communes et des EPCI (<i>en %</i>) :							
<i>Hors dotation d'intercommunalité</i>	10,2		19,8	13,7	14,0	14,1	14,1
<i>Y compris dotation d'intercommunalité</i>	20,0		31,8	25,9	26,2	26,3	26,3

Sources : calculs de votre commission des finances, d'après les données du ministère de l'intérieur

ARTICLE 2

Rapport sur la substitution d'une part additionnelle de contribution sociale généralisée à la part départementale de la taxe d'habitation

Commentaire : le présent article prévoit que le gouvernement remette au Parlement, avant le 1^{er} septembre 2008, un rapport sur les modalités de substitution, à la part départementale de la taxe d'habitation, d'une part additionnelle à la contribution sociale généralisée (CSG).

I. LA PROPOSITION D'UNE PISTE DE RÉFORME DE LA TAXE D'HABITATION PERÇUE PAR LES DÉPARTEMENTS

A. LA MESURE PROPOSÉE

Le présent article vise à demander au gouvernement qu'il élabore un **rapport** présentant les **modalités de substitution d'une part additionnelle à la contribution sociale généralisée (CSG) à la part départementale de la taxe d'habitation**. Il convient de signaler que cette part départementale de la taxe d'habitation représente **4,7 milliards d'euros de produits votés en 2007** (en augmentation de 4 % par rapport à 2006)¹.

En application du *premier alinéa* du présent article, le rapport proposé devrait être **déposé au Parlement avant le 1^{er} septembre 2008**.

Les trois alinéas suivants du présent article tendent à préciser les contours de ce rapport :

- selon le *deuxième alinéa*, ledit rapport devrait notamment explorer les conditions d'une **modulation par les départements du taux** du nouveau dispositif de CSG ainsi créé. Cette modulation interviendrait « *à l'intérieur d'une fourchette* » ;

- le *troisième alinéa* dispose que le rapport étudie les « *dispositifs de lissage temporaire des effets de la réforme sur le contribuable* » ;

- le *quatrième et dernier alinéa*, enfin, précise que ce rapport fixe les modalités de mise en oeuvre d'un « **fonds de solidarité départemental** », à titre de dispositif de péréquation de cette nouvelle ressource entre les départements.

¹ Ces chiffres concernent les seuls départements métropolitains. Source : Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2007. Etat des lieux, juillet 2007.

B. L'OBJECTIF POURSUIVI

Ainsi que le précise l'exposé des motifs de la proposition de loi, le présent article entend « *poser les bases d'une première étape de réforme de la fiscalité locale* ». A cet effet, il lance une **réflexion sur l'instauration d'un impôt perçu auprès des ménages, au bénéfice des départements, qui serait assis sur le revenu** des contribuables.

1. Actuellement, le revenu n'est pris en compte qu'au niveau des dégrèvements de la taxe d'habitation

En l'état du droit, la fiscalité locale des ménages ne taxe pas directement le revenu des contribuables.

En effet, les bases de la taxe d'habitation, comme celles des deux taxes foncières (sur les propriétés bâties, sur les propriétés non bâties), tiennent à la **valeur locative cadastrale** des biens à raison desquels la taxe est due. **Cette valeur locative correspond au loyer théorique que le bien imposé pourrait procurer dans des conditions normales de location.**

Ainsi, l'article 1407 du code général des impôts (CGI) exigeant l'acquittement de la taxe d'habitation, notamment, pour tous les locaux affectés à l'habitation et meublés, l'article 1409 du même code dispose que cette taxe est calculée d'après la valeur locative des habitations et de leurs dépendances (telles que garages, jardins, etc.). En conséquence, le niveau de la taxe d'habitation, pour chaque redevable, est déterminé par **application à la valeur locative nette** (après éventuels abattements décidés localement) **d'un taux global d'imposition, somme des taux votés par le département, la commune et, le cas échéant, l'EPCI¹.**

Le revenu des contribuables, cependant, est pris en compte au titre de certaines exonérations et dégrèvements de la taxe.

D'une part, conformément à l'article 1414 du CGI, **les redevables de condition modeste sont exonérés ou dégrévés d'office.** La mesure vise notamment les titulaires de l'allocation supplémentaire versée par le fonds de solidarité vieillesse ou le fonds spécial d'invalidité et les bénéficiaires du RMI, ainsi que les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés et les contribuables de plus de 60 ans ou veufs dont le revenu n'excèdent pas un

¹ On rappelle que la part régionale de la taxe d'habitation a été supprimée par la loi de finances rectificative n° 2000-656 du 13 juillet 2000. A ce titre, une compensation financière est versée par l'Etat, intégrée à la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions, au sein de la partie forfaitaire de cette dotation, par la loi de finances initiale pour 2004 (loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) ; elle évolue de la même manière que la DGF.

certain montant, déterminé en fonction du nombre de parts du quotient familial.

D'autre part, conformément à l'article 1414 A du CGI, **pour les redevables qui ne bénéficient pas des mesures précitées d'exonération ou de dégrèvement d'office, un plafonnement de la taxe d'habitation afférente à l'habitation principale est aménagée, en fonction du revenu.** Sous cette condition de ressources, la taxe due par un contribuable ne pourra excéder 4,3 % du revenu diminué d'un abattement qui augmente avec le nombre de parts du foyer fiscal.

Il convient de noter que, dans tous les cas, lorsqu'il est fait appel au revenu du contribuable, ce revenu est le **revenu fiscal de référence** défini par le paragraphe IV de l'article 1417 du CGI. Il s'entend du montant net des revenus et plus-values retenu pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, majoré de divers compléments (bénéfices exonérés ou charges déduites) et notamment des revenus soumis à des prélèvements libératoires.

En dernière analyse, comme l'a relevé notre collègue Yves Fréville dans son rapport d'information relatif aux dégrèvements d'impôts locaux¹, **les allègements individuels « transformant partiellement la taxe d'habitation en un impôt sur le revenu »**. De la sorte, comme l'a également souligné notre collègue dans son rapport, « *la taxe d'habitation n'est plus un vrai impôt local* », dans la mesure où la plupart des exonérations et dégrèvements sont décidés par le législateur, et que les pertes de recettes qui en résultent pour les collectivités territoriales sont compensées, logiquement, par l'Etat².

2. Le présent article tend à faire étudier l'instauration d'un impôt sur le revenu au bénéfice des départements

En proposant la mise à l'étude du **remplacement de la part départementale de la taxe d'habitation par une part additionnelle de CSG**, le présent article engage, en quelque sorte, à prospecter les voies d'une radicalisation de la tendance précitée à l'émergence d'un impôt sur le revenu des contribuables.

La CSG, en effet, repose aujourd'hui³ sur une **assiette qui couvre, très largement, l'ensemble des revenus des personnes physiques** :

¹ Rapport n° 71 (2003-2004), novembre 2003.

² Pour mémoire, les crédits évaluatifs de remboursements et dégrèvements pratiqués au titre de la taxe d'habitation devaient s'élever à 3,22 milliards d'euros en 2008, contre 2,96 milliards d'euros inscrits en loi de finance initiale pour 2007. Source : projet annuel de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements » annexé au projet de loi de finances pour 2008.

³ Instituée en 1990, la CSG ne taxait à l'origine que les revenus du patrimoine et les produits de placement soumis au prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu. Ce n'est qu'à compter de

- d'une part, suivant les dispositions des articles L. 136-1 et suivants du code de la sécurité sociale, les **revenus d'activité** (salaires et rémunérations assimilées, revenus professionnels non salariés) et les **revenus de remplacement** (dont les pensions de retraite et d'invalidité et les allocations de chômage). Toutefois, certaines prestations sociales (revenu minimum d'insertion [RMI], allocation de solidarité aux personnes âgées, allocation aux adultes handicapés, allocation personnalisée d'autonomie [APA]...) et familiales (prestation d'accueil du jeune enfant, allocations familiales...) sont exonérées. Peuvent être également exonérées, sous conditions de ressources des redevables, les pensions de retraite et d'invalidité et les allocations de chômage ;

- d'autre part, conformément aux articles 1600-0 C et suivants du CGI, les **revenus du patrimoine** et assimilés (revenus fonciers, rentes viagères constituées à titre onéreux, revenus de capitaux mobiliers non soumis au prélèvement libératoire, revenus des locations meublées non professionnelles, plus values sur biens meubles et immeubles, revenus de l'épargne salariale, gains issus des options de souscription ou d'achat d'actions...), ainsi que les **produits de placements** (produits soumis au prélèvement forfaitaire libératoire, et revenus de placements exonérés de l'impôt sur le revenu – par exemple les plans et comptes d'épargne logement, assurances vie, plans d'épargne populaire, plans d'épargne en action, plans d'épargne retraite, capital risque). Sont exonérés les intérêts des livrets A, livrets d'épargne populaire, livrets de développement durable et livrets « jeunes ».

La part additionnelle de CSG destinée à se substituer à la part départementale de la taxe d'habitation, telle que le présent article vise à en confier l'étude à un rapport du gouvernement, **viendrait en augmentation des taux de CSG actuellement en place.**

Il convient de rappeler que le taux de CSG relatif aux revenus d'activité s'élève aujourd'hui à 7,5 % ; les revenus de remplacement se trouvent soumis à un taux réduit de 6,6 % en ce qui concerne les pensions de retraite et d'invalidité et les allocations de préretraites, et à un taux de 6,2 % pour les autres revenus de remplacement, ces taux étant ramenés à 3,8 %, sous condition de ressources, s'agissant des pensions de retraite et d'invalidité et des allocations de chômage. Le taux de CSG afférent aux revenus du patrimoine et produits de placement est, quant à lui, de 8,2 % ; ce taux se monte à 9,5 % pour les revenus du jeu.

L'exposé des motifs de la proposition de loi fait d'ailleurs observer que **le système fiscal de plusieurs Etats européens comprend un impôt local**

1997 que son champ d'application a été étendu à l'ensemble des revenus soumis à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), introduite en 1996.

sur le revenu. Il cite ainsi le cas de la Belgique, du Danemark, de l'Espagne, de la Finlande, de l'Italie, du Royaume-Uni et de la Suède.

II. UNE RÉFLEXION OPPORTUNÉMENT RELANÇÉE À LA VEILLE DE RÉFORMES ANNONCÉES POUR LA FISCALITÉ LOCALE

A. UNE PROPOSITION QUI S'INSCRIT DANS UN LONG DÉBAT

1. Les défauts de l'assiette de la taxe d'habitation sont bien connus

L'assiette de la taxe d'habitation, qui repose comme on l'a rappelé ci-dessus sur les valeurs locatives cadastrales, est fréquemment critiquée en raison de son **obsolescence**.

En effet, les dispositions des articles 1516 et 1518 du CGI prévoient que les valeurs locatives fassent l'objet d'une *révision* générale tous les six ans, d'une *actualisation* tous les trois ans, et d'une *revalorisation* annuelle au moyen de coefficients forfaitaires. Or **la dernière révision générale effective des valeurs locatives remonte à 1970** (la précédente révision générale, signe de l'extrême difficulté de l'exercice, remontait à 1943), et **leur dernière actualisation à 1980**. Depuis 1981, **les valeurs sont seulement revalorisées, chaque année**, en loi de finances¹.

Il convient de rappeler que **la dernière tentative de révision générale fut engagée par la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990**. En application de ce texte, un travail d'ampleur a été mené : l'évaluation des propriétés bâties a concerné quelque 35 millions de locaux. Cependant, alors qu'il était prévu qu'une loi ultérieure, en vue d'une application au 1^{er} janvier 1993, fixerait les modalités d'incorporation dans les rôles des bases ainsi révisées, cette mise en application, depuis, s'est trouvée **constamment repoussée**, compte tenu que l'application de la révision, suivant les travaux de simulation réalisés, conduirait à d'importants transferts de charges au sein de chaque collectivité territoriale et entre les collectivités².

¹ Par ailleurs, conformément à l'article 1517 du CGI, il est procédé, annuellement, à la constatation des constructions nouvelles et des changements de consistance ou d'affectation des propriétés bâties et non bâties.

² Le comité des finances locales, en 2003, dans le cadre d'un groupe de travail chargé d'étudier les conséquences prévisibles de l'intégration dans les rôles des résultats de la révision générale des évolutions cadastrales, a formulé plusieurs recommandations destinées à guider la réflexion du gouvernement en la matière. Ces recommandations se trouvent exposées en détail dans le rapport n° 73 (2003-2004), tome III, de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, sur le projet de loi de finances initiale pour 2004, au sein du commentaire de l'article 69 octies de ce projet (devenu l'article 110 de la loi de finances initiale pour 2004).

En conséquence, les ajustements annuels restant limités, on doit reconnaître qu'**actuellement, l'évolution des bases de la taxe d'habitation, ne prend pas pleinement en compte l'évolution réelle**, de nature hétérogène, des loyers, qu'elle est pourtant censée refléter.

2. Plusieurs propositions ont déjà été formulées en vue d'instituer un impôt sur le revenu au profit des départements

Eu égard au contexte, cette mesure n'est donc pas une idée neuve. En particulier, **un dispositif comparable avait été soutenu, en 1979, par la commission spéciale constituée à l'Assemblée nationale** pour examiner le projet de loi devenu la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale. Animée par le souci « *d'aller plus loin dans la voie de la personnalisation de l'impôt* », cette commission s'était en effet prononcée en faveur d'une réforme tendant à « *substituer à la part départementale de la taxe d'habitation un impôt proportionnel sur le revenu* »¹.

Dix ans plus tard, **cette dernière proposition devait être effectivement adoptée par le Parlement, avant d'être ajournée**. On rappellera que l'article 79 de la **loi de finances initiale pour 1990** (loi n° 89-935 du 29 décembre 1989), adopté contre le vote du Sénat, avait instauré une **taxe proportionnelle sur le revenu perçue au profit des départements** et dont ceux-ci, à l'issue d'une année transitoire, auraient librement fixé le taux. L'assiette prévue pour cette taxe aurait été identique à celle utilisée pour l'application du barème de l'impôt sur le revenu. Cette nouvelle taxe devait remplacer la part départementale de la taxe d'habitation. Cependant, les simulations réalisées par la suite ayant révélé que ce dispositif eût entraîné d'importants transferts de charge entre contribuables, un **nouveau dispositif, similaire**, fut proposé à l'initiative de l'Assemblée nationale, débouchant sur l'article 56 de la **loi du 30 juillet 1990**, précitée, relative à la révision générale des bases des impôts directs locaux. Cette disposition, également adoptée contre le vote du Sénat et, en particulier, de votre commission des finances², maintenait la création d'une taxe départementale sur le revenu, en corrigeant la « première version » du dispositif par l'introduction d'abattements plus importants et de dégrèvements à la charge de l'Etat. Cette nouvelle taxe « révisée » devait se substituer à la part départementale de la taxe d'habitation à compter du 1^{er} janvier 1992, sous réserve d'une approbation du Parlement. Or, sur l'initiative du Sénat³, **la mesure a été « suspendue », sine die**, par l'article 3 de la **loi du 15 juillet 1992** portant diverses dispositions d'ordre fiscal (loi n° 92-655).

¹ Rapport n° 1043 (A.N., VI^e législature) de notre ancien collègue député André Voisin, mai 1979.

² Cf. les rapports n° 383 (1989-1990), en première lecture, et n° 446 (1989-1990), en nouvelle lecture, de notre collègue Paul Girod.

³ Amendement de notre collègue Jean-Pierre Masseret.

Cependant, dès lors que les résultats de la révision des bases des impôts locaux menée en 1990 n'étaient pas mis en œuvre (*cf. supra*), l'idée d'une réforme de l'assiette de la taxe d'habitation a continué d'être régulièrement défendue et, notamment, la proposition de substituer, à tout ou partie de cette taxe, un impôt assis sur le revenu des contribuables.

Ainsi, le **rapport de notre ancien collègue député Edmond Hervé, en 1998**¹, estimait que « *l'assiette de la taxe d'habitation doit être constituée par les revenus des habitants* ». Ce rapport choisissait, « *pour des raisons de simplicité et d'équité, [...] de retenir les revenus pris en compte pour le calcul de la CSG* ». Il proposait, à terme, de réformer sur cette nouvelle base l'ensemble de l'assiette de la taxe d'habitation, et non seulement la part départementale de cette taxe.

Votre rapporteur lui-même, dans son rapport fait, **en 2000, au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation**², écrivait que « *dans un premier temps, il serait judicieux d'asseoir sur le revenu un impôt perçu par les départements et destiné à financer des dépenses sociales. La CSG, dont l'assiette large touche tous les contribuables mais aussi tous les revenus, permettant ainsi de pratiquer des taux peu élevés, présente les caractéristiques d'un impôt moderne adapté aux besoins des collectivités locales* ».

Cette proposition **rejoignait les observations formulées par le Conseil des impôts**, la même année³. En effet, le rapport du Conseil des impôts relevait que les dégrèvements aménagés au bénéfice des redevables de la taxe d'habitation en fonction de leur revenu et de la taille de leur famille tendait à faire de cette taxe « *un succédané local et imparfait de d'imposition sur le revenu* » ; envisageant sa suppression progressive, il proposait que la CSG assure le financement des dépenses de protection sociale des collectivités territoriales.

Le rapport présenté en 2006 par **M. Philippe Valletoux pour le Conseil économique et social a repris cette proposition**, en préconisant que la part départementale de la taxe d'habitation soit remplacée par « *une taxe dédiée établie sur les mêmes bases que la CSG* ».

Tout dernièrement encore, **le président Christian Poncelet**, lors son allocution prononcée devant le 77^e congrès de l'Assemblée des départements de France⁴, a suggéré que le produit de la CSG fasse l'objet d'un partage entre l'Etat et les départements, en vue de financer les dépenses sociales dont ces collectivités ont la charge.

¹ Rapport n° 1066 (A.N., XI^e législature), juillet 1998.

² Rapport n° 447 (1999-2000), juin 2000.

³ Dix-huitième rapport au Président de la République, juin 2000.

⁴ Allocution du 17 octobre 2007.

B. UNE CONTRIBUTION UTILE DANS LA PERSPECTIVE D'UNE PROCHAINE RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE

Eu égard à la récurrence des propositions en faveur de la mesure dont une mise à l'étude est proposée par le présent article, celui-ci apparaît comme pertinent.

Il l'est même tout particulièrement **dans la perspective des réformes de la fiscalité locale officiellement programmées à l'horizon 2009**, dans la mesure où il contribue à relancer la réflexion sur l'avenir de la taxe d'habitation, ainsi que sur les modalités du financements des dépenses d'ordre social que doivent assumer les départements. On peut mentionner à cet égard l'annonce faite par le Président de la République, dans le cadre de son allocution au Bourget du 23 juin 2007, quant à la réforme de la taxe professionnelle, et les précisions de M. Hervé Novelli, secrétaire d'Etat chargé des entreprises et du commerce extérieur, en réponse à une question orale de notre collègue Catherine Procaccia, le 9 octobre 2007. Il convient par ailleurs de rappeler qu'une mission d'évaluation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales a été confiée par le Premier ministre, le 5 septembre 2007, à notre collègue Alain Lambert.

Cependant, votre rapporteur tient à souligner, dans les termes mêmes où il l'a fait, déjà, à l'occasion de son rapport, précité, au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation, que *« la modification de l'assiette des impôts locaux est un exercice périlleux politiquement. Même lorsque les conséquences d'une réforme peuvent être positives dans leur globalité, son entrée en vigueur reste conditionnée par ses conséquences sur les situations individuelles, qui doivent être examinées attentivement afin d'éviter l'apparition de nouvelles injustices. »* Aussi, **le présent article ne doit préjuger en rien des conclusions du rapport qu'il demande au gouvernement ni, a fortiori, des suites que ce rapport serait susceptible de recevoir.** En outre, ce rapport devrait **appuyer ses conclusions sur toutes les simulations nécessaires**, quant aux conséquences d'une éventuelle réforme sur les contribuables d'une part, sur les ressources des départements d'autre part.

C'est dans cet esprit d'**objectivité** et de **pragmatisme** que sont proposées plusieurs **modifications dans la rédaction** du présent article. En particulier, la nécessité d'effectuer **toutes simulations utiles**, sous l'aspect des effets pour les contribuables mais également pour les départements, ainsi que pour l'Etat, est spécifiée.

Par ailleurs, **la référence à une « péréquation horizontale » est supprimée.** De l'avis de votre rapporteur, en effet, c'est à l'Etat qu'il reviendrait d'organiser cette péréquation, les collectivités territoriales devant rester libre de décider de l'emploi de leurs ressources, suivant le principe

d'une responsabilisation à laquelle est fortement attachée votre commission des finances.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

I. - Après la première phrase du onzième alinéa de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« A compter de [année suivant celle d'entrée en vigueur de la présente loi], cette garantie évolue selon un taux égal au plus à 15 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement. »

II. - Pour être applicable, le dispositif visé au I du présent article doit être précédé de la remise par le gouvernement de simulations adéquates.

Article 2

Avant le 1^{er} septembre 2008, le gouvernement dépose devant le Parlement un rapport étudiant les modalités de la substitution éventuelle, à la part départementale de la taxe d'habitation, d'une part additionnelle à la contribution sociale généralisée.

Ce rapport explore notamment les conditions et les limites dans lesquelles le taux de la part additionnelle visée au précédent alinéa pourrait faire l'objet d'une modulation à l'initiative des départements.

Il s'appuie sur toutes simulations utiles, quant aux effets d'une éventuelle réforme pour les contribuables, pour les départements, et pour le budget de l'Etat. Il envisage les dispositifs transitoires de lissage des effets de cette réforme pour les contribuables.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 30 octobre 2007, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**examen de la proposition de loi n° 17 (2007-2008) d'orientation sur les finances locales**.

M. Michel Mercier, rapporteur, a souligné le caractère ambitieux de l'intitulé de la proposition de loi, « relative à la solidarité financière et la justice fiscale ». Il a indiqué que son article premier avait pour objet de renforcer la péréquation, et que son article 2 prévoyait que le gouvernement élabore un rapport présentant les modalités de substitution, à la part départementale de la taxe d'habitation, d'une part additionnelle de contribution sociale généralisée (CSG).

Il a estimé que les inégalités entre collectivités territoriales étaient importantes, en particulier entre communes, rappelant qu'en France métropolitaine, l'écart de potentiel fiscal par habitant entre la collectivité la plus pauvre et la collectivité la plus riche était à peu près de 1 à 4 pour les départements et de 1 à 1,5 pour les régions, et qu'entre communes, il allait, théoriquement, de 1 à l'infini, puisque certaines communes avaient un potentiel fiscal nul.

Il a indiqué que l'article premier de la proposition de loi tendait à mettre en oeuvre une réforme d'ampleur de la péréquation, consistant non seulement à renforcer la péréquation, mais aussi à modifier certains des éléments fondamentaux du dispositif actuel. Il a indiqué qu'en particulier, elle prévoyait que le potentiel financier, qui comprenait le potentiel fiscal et la dotation forfaitaire, serait élargi, afin d'inclure, notamment, les dotations de péréquation de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Il a précisé que serait en outre définie la règle selon laquelle, dans un délai fixé par la loi, le potentiel financier ainsi « élargi » par habitant ne pourrait être inférieur à 80 % de la moyenne de leur strate pour les communes, à 90 % de la moyenne de leur catégorie pour les départements, et à 95 % de la moyenne de leur catégorie pour les régions.

Il a estimé que si l'objectif poursuivi était, bien entendu, louable, l'article premier de la proposition de loi aurait un coût élevé, qu'il a chiffré à 920 millions d'euros, dont 780 millions d'euros pour les communes. Il a jugé que, compte tenu de la situation financière actuelle, ce renforcement de la péréquation se ferait vraisemblablement à enveloppe constante, ce qui représenterait un coût important pour les collectivités qui n'en bénéficieraient pas, et qui devaient déjà subir les conséquences de la réforme de l'indexation des dotations de l'Etat. Par ailleurs, il a considéré que cet article présentait des faiblesses formelles.

Il a déclaré qu'il y avait, dès lors, deux possibilités : rejeter l'article premier, ou en présenter une nouvelle rédaction, tendant à renforcer, de

manière plus modeste, et partant, plus réaliste, la péréquation. Il a indiqué que la mesure qu'il proposait consistait non à modifier l'architecture d'ensemble de la péréquation, mais à prévoir que le complément de garantie de la DGF des communes, qui augmentait de 25 % au plus du taux de croissance de la DGF, n'augmenterait plus, au maximum, que de 15 % de ce taux. Il a souligné qu'avec cette mesure, aucune commune ne verrait sa DGF diminuer, puisque les communes « perdantes » la verraient seulement moins progresser.

M. Michel Mercier, rapporteur, a indiqué que l'article 2 prévoyait qu'un rapport du gouvernement, déposé au Parlement avant le 1er septembre 2008, étudiait les modalités d'un remplacement de la part départementale de la taxe d'habitation par une part additionnelle à la CSG. Il a considéré qu'une telle substitution serait d'autant plus pertinente que les bases de taxe d'habitation étaient obsolètes, et que 80 % des dépenses de fonctionnement des départements concernaient le domaine social. Il a rappelé que cette proposition s'inscrivait dans un débat ancien et nourri, évoquant en particulier le rapport (n° 447, 1999-2000), qu'il avait présenté, en 2000, au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation, et le récent rapport rédigé par M. Philippe Valletoux pour le Conseil économique et social. Dans la mesure où une réforme de la fiscalité locale avait d'ores et déjà été annoncée par le Président de la République pour l'année 2009, il a considéré qu'une telle relance du débat ne pouvait qu'alimenter utilement la réflexion sur l'avenir de la taxe d'habitation et sur les modalités du financement des dépenses sociales assumées par les départements. Il a considéré qu'en conséquence, l'article 2 de la proposition de loi pouvait être repris, moyennant quelques améliorations formelles.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que la taxe d'habitation faisait l'objet d'importants dégrèvements et exonérations compensées par l'Etat. Il a invité le premier signataire de la proposition de loi à s'exprimer.

M. François Marc a remercié le rapporteur pour ses « propos constructifs ». Il a considéré que le renforcement de la péréquation et la réforme de la fiscalité locale étaient, avant tout, une question de volonté politique. Il a jugé pouvoir se rallier aux conclusions du rapporteur, concernant l'article 2 de la proposition de loi. Il a en revanche maintenu sa position sur l'article premier, considérant que, par rapport au montant global de la DGF (40 milliards d'euros), les 920 millions d'euros évoqués par le rapporteur représentaient une somme d'autant plus faible que sa proposition de loi prévoyait un « lissage » sur dix ans, de sorte que les montants en jeu étaient de l'ordre de 100 millions d'euros par an, ce qu'il a jugé réaliste. Il a estimé, en particulier, qu'il ne fallait pas raisonner à « enveloppe constante » de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. Il a, en outre, considéré que le potentiel financier devait voir sa définition élargie, afin de mieux prendre en compte les ressources des collectivités territoriales. En conséquence, il n'a pas jugé pouvoir se rallier aux propositions du rapporteur concernant l'article premier.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur la disposition de l'article premier, selon laquelle le potentiel financier devait être réformé, « afin qu'il représente au mieux le pouvoir d'achat réel des collectivités locales ».

En réponse, **M. François Marc** a estimé que cette rédaction pouvait être améliorée.

M. Michel Mercier, rapporteur, a indiqué que la commission ne disposait pas de simulations suffisamment précises de la mesure qu'il envisageait. Il a jugé que la rédaction qu'il proposait pour l'article premier, dont il évaluait le coût à environ 10 millions d'euros par an, présentait cependant l'avantage de renforcer la péréquation, sans pour autant bouleverser l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales.

M. Joël Bourdin a indiqué qu'il était favorable à la péréquation, et estimé que les études à ce sujet étaient insuffisantes.

M. François Marc a considéré que la péréquation serait inefficace tant qu'elle ne s'appuierait pas sur une définition plus large du potentiel financier.

M. Charles Guené a considéré que la réforme de la péréquation devait avoir lieu dans le cadre de la réforme globale des finances locales annoncée par le Président de la République. Il a approuvé la rédaction de l'article 2 proposée par le rapporteur. Il s'est cependant demandé en quoi le texte proposé pour l'article premier renforçait la péréquation.

M. Michel Mercier, rapporteur, a précisé que le complément de garantie faisait partie de la dotation forfaitaire de la DGF. Aussi, en limiter la croissance permettait de dégager des sommes supplémentaires pour la péréquation.

M. Jean-Jacques Jégou a déploré l'insuffisance de la péréquation, et s'est interrogé sur la notion de « pouvoir d'achat réel des collectivités locales », figurant à l'article premier de la proposition de loi.

M. Michel Moreigne a considéré que la mesure proposée par le rapporteur n'était pas à la hauteur des enjeux. Il a rappelé le faible potentiel financier par habitant du département de la Creuse, et a regretté que le rapporteur ne soit pas davantage sensible à la nécessité de renforcer la péréquation entre départements. Il a considéré que la seule disposition ayant utilement renforcé la péréquation entre départements au cours des dernières décennies avait été l'instauration de la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

M. Eric Doligé a considéré qu'il était plus utile de limiter les transferts de charges de l'Etat vers les collectivités territoriales que de

renforcer la péréquation. Il a, en outre, estimé que la péréquation pouvait, parfois, nuire à la libre administration des collectivités territoriales.

M. Henri de Raincourt a considéré que le Parlement pouvait obtenir du gouvernement la présentation de rapports sans pour autant en inscrire l'exigence dans la loi. Il s'est inquiété du risque que la réforme de la péréquation envisagée par l'article premier de la proposition de loi, devant intervenir dès « la plus prochaine loi de finances », et la remise du rapport prévu par son article 2, « avant le 1er septembre 2008 », ne suscite une certaine confusion en termes de calendrier. Il a rappelé que M. Alain Lambert s'était vu confier par le Premier ministre la mission de présider un groupe de travail portant sur les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui devait remettre ses conclusions le 15 novembre 2007. De même, Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, s'était vu confier par le Président de la République la tâche de faire prochainement des propositions en matière de réforme des finances locales.

M. Michel Charasse a considéré que « tout le monde était pour la péréquation, pourvu que ce soit lui qui en bénéficie », et que l'article 72-2 de la Constitution n'impliquait de péréquation qu'en matière de recettes. Il a proposé de modifier le texte proposé par le rapporteur pour l'article 2, de manière à préciser que le rapport devait prendre en compte l'impact de la réforme envisagée sur le budget de l'Etat. Il a craint que la rédaction proposée par le rapporteur pour l'article premier n'ait pour effet de réduire la DGF de certaines communes pauvres. Il a suggéré que la DGF des communes appartenant à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) soit réduite, afin de dégager des sommes supplémentaires pour la péréquation. Il a proposé diverses améliorations rédactionnelles à l'article premier de la proposition de loi, tendant à préciser la notion de « pouvoir d'achat réel des collectivités locales », et à prévoir que cet article n'entrerait en vigueur qu'en 2009, au vu de simulations. Il a évoqué la possibilité de supprimer les régularisations, négatives ou positives, de la DGF. Il a déploré l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales.

Mme Marie-France Beaufils a considéré que la péréquation réalisée par certains EPCI était importante. Elle a jugé que le principe de l'« enveloppe normée » des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales présentait l'inconvénient de susciter des diminutions globales de dotation pour certaines communes pauvres, du fait des baisses annuelles de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), qui servait de « variable d'ajustement » à cette enveloppe. Elle a déclaré son opposition au principe même de l'article 2, considérant que la CSG ne pouvait servir à financer les collectivités territoriales.

M. Jean Arthuis, président, a regretté qu'il n'ait pas été possible de réaliser de simulations des effets de la proposition de loi, estimant qu'en

matière de finances locales on ne pouvait se contenter « d'acheter un lapin dans un sac ». Il a, par ailleurs, estimé que le comité des finances locales ne devait pas se substituer au Parlement.

M. Michel Mercier, rapporteur, a considéré que le principal problème des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales était celui des dépenses imposées par l'Etat. Il a considéré que dans le cas de la Creuse, il conviendrait d'instaurer une « allocation de remise à niveau spécifique », dont le montant financier serait, selon ses estimations, modique. Il a exprimé son accord quant à la précision proposée par M. Michel Charasse à l'article 2.

M. Michel Mercier, rapporteur, a considéré que la réforme qu'il suggérait à l'article premier ne devait être réalisée que si le gouvernement transmettait à la commission des simulations.

M. François Marc s'est déclaré favorable à la rédaction de l'article 2 proposée par le rapporteur, telle que modifiée sur la suggestion de M. Michel Charasse, mais qu'il ne pouvait accepter la rédaction de l'article premier proposée par le rapporteur.

M. Jean Arthuis, président, a alors proposé d'adopter l'article premier complété par une disposition prévoyant que, pour être applicable, la réforme prévue devait être précédée de la remise par le gouvernement de simulations adéquates.

La commission a alors adopté par 15 voix cette rédaction, le groupe socialiste déclarant s'abstenir.

La commission, à l'exception du groupe communiste, républicain et citoyen, a ensuite adopté l'article 2 dans la rédaction modifiée, présentée par le rapporteur.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p>
<p>I.- Dans le but de garantir aux collectivités territoriales les moyens financiers leur permettant d'assurer de façon équitable sur tout le territoire de la République un service public de proximité de bonne qualité, la loi définit les conditions d'un rapprochement progressif de leurs potentiels financiers.</p>	<p>I. - <u>Après la première phrase du onzième alinéa de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, il est inséré une phrase ainsi rédigée :</u></p>
<p>Conformément au cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la plus prochaine loi de finances met en place les dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.</p>	<p><u>« A compter de [année suivant celle d'entrée en vigueur de la présente loi], cette garantie évolue selon un taux égal au plus à 15 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement. »</u></p>
<p>Cette loi arrête les éléments de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation constitutive de la dotation globale de fonctionnement des communes, des départements et des régions.</p>	
<p>Elle définit pour les régions, départements et pour chaque strate démographique communale, respectivement, une fourchette de variation du potentiel financier par habitant en fonction de la moyenne de la catégorie ou de la strate de population.</p>	
<p>Les mécanismes de péréquation mis en place doivent en tout état de cause conduire à ce qu'aucune commune n'ait, dans le délai fixé par la loi, un potentiel financier par habitant inférieur à 80 % du potentiel financier moyen de sa strate démographique. Pour les départements, ce taux serait de 90 % et pour les régions de 95 %. La mesure des seuils ainsi déterminés doit pouvoir s'appuyer sur une redéfinition du critère « potentiel financier », afin qu'il représente au mieux le pouvoir d'achat réel des collectivités locales.</p>	

Texte de la proposition de loi

II.- Le dispositif prévu au I donne lieu à la mise en place d'un mécanisme de lissage de ses effets sur une période de dix ans, afin de limiter ses conséquences financières pour les collectivités.

III.- Les dispositions du I et du II entrent en vigueur à une date fixée par décret après avis du Comité des Finances Locales, lequel délibère au vu des simulations des effets de la mesure, fournies par l'administration.

Article 2

Le gouvernement dépose au parlement avant le 1^{er} septembre 2008 un rapport présentant les modalités de substitution de la part départementale de la taxe d'habitation par une part additionnelle à la Contribution Sociale Généralisée.

Ce rapport doit notamment explorer les conditions dans lesquelles le taux de ce nouveau dispositif de Contribution Sociale Généralisée pourrait être modulé, à l'intérieur d'une fourchette, par les départements.

Il étudie par ailleurs les dispositifs de lissage temporaire des effets de la réforme sur le contribuable.

Il précise les modalités de mise en oeuvre d'un « fonds de solidarité départemental », à titre de dispositif de péréquation horizontale de cette nouvelle ressource entre les départements.

Texte adopté par la Commission

II. - Pour être applicable, le dispositif visé au I du présent article doit être précédé de la remise par le gouvernement de simulations adéquates.

Article 2

Avant le 1^{er} septembre 2008, le gouvernement dépose devant le Parlement un rapport étudiant les modalités de la substitution éventuelle, à la part départementale de la taxe d'habitation, d'une part additionnelle à la contribution sociale généralisée.

Ce rapport explore notamment les conditions et les limites dans lesquelles le taux de la part additionnelle visée au précédent alinéa pourrait faire l'objet d'une modulation à l'initiative des départements.

Il s'appuie sur toutes simulations utiles, quant aux effets d'une éventuelle réforme pour les contribuables, pour les départements, et pour le budget de l'Etat. Il envisage les dispositifs transitoires de lissage des effets de cette réforme pour les contribuables.