

23 AVR. 2012

la Gazette

des communes des départements des régions

PÉRÉQUATION HORIZONTALE

**La fabrique d'une décision
politique**

Décryptage et regards d'experts

Extrait de l'étude réalisée par des élèves administrateurs territoriaux INET-CNFPT

Promotion Salvador Allende

Magali Caumon, Romain Le Borgne, Erwan Hetet,

Olivier Wolf et Manuel Zamora

II.2. Éric Julla

Directeur général «Ressources consultants finances»

Entretien réalisé le 19 octobre 2011.

Pourquoi pas cette réforme de la péréquation. Cependant son articulation au système de solidarité nationale que représente la péréquation «verticale» doit constituer un axe de réflexion essentiel. Il y a un certain paradoxe à constater que la correction des inégalités provenant de l'allocation des charges et des ressources sur le territoire national ne mobilisera plus de moyens supplémentaires de l'État en 2012 (la DGF est «bloquée», les réallocations internes entre dotations constituant aussi de la «péréquation horizontale», les compensations fiscales reculent... justement l'année où l'on met en place un fonds de redistribution des ressources locales. On se trouve donc à un moment charnière dans la péréquation (la péréquation verticale est-elle en panne temporairement en raison de la crise des finances publiques, ou s'agit-il d'une mutation plus profonde dans le désengagement de l'État quant à la solidarité entre territoires et ce alors que prévaut diverses ambiguïtés: 1) sur la portée prospective de la réforme de la TP. 2) sur ce que seront les périmètres intercommunaux définitifs. 3) sur la définition technique des critères de péréquation permettant de mesurer l'inégalité. Comment organiser un système de correction des inégalités quand on ne sait pas ce que c'est qu'être pauvre ou riche?

Nous vivons donc une période compliquée, parce que nous sommes en train de conjuguer trois grandes réformes:

- la réforme de la TP qui n'a été véritablement pensée que dans la stabilité des périmètres. Or ils ne le sont pas et ne le seront

pas dans les années à venir compte tenu de l'objectif d'achèvement de l'intercommunalité. Je ne parle pas de sa dynamique et de ses effets ressources, la neutralisation étant acquise. Mais, dès que vous travaillez sur un élargissement de périmètre intercommunal, vous êtes confronté à la nécessité de résoudre des problèmes techniques particulièrement importants quand à leurs répercussions fiscales ou financières: un exemple: des communes ayant intégré une intercommunalité en 2011 qui se sont vues notifier FNGIR et DRCTP comme si elles avaient récupéré la TH départementale. Il a fallu amender la loi pour corriger le tir. Et je ne parle pas des détails comme la reprise de taux départementaux qui diffèrent car les frais de gestion ne sont pas les mêmes... le traitement de cette reprise diverge aussi que l'on soit en fiscalité additionnelle ou en TPU...

- la réforme territoriale qui crée de l'instabilité quand aux périmètres «d'arrivée» que cela soit du fait de dynamiques propres aux choix des élus ou des schémas départementaux. Ceci aura évidemment un impact aujourd'hui sous estimé dans les effets véritables de cette réforme de la péréquation, basée sur une stratification des territoires en fonction de la population, mais dont la composition des strates va nécessairement bouger.

- le fonds de péréquation instauré en PLF 2012 demandera pour se stabiliser lui aussi une forme de stabilité territoriale (n'a-t-il pas été fondamentalement conçu pour une France totalement intercommunalisée?). Or, il se met en place, et monte en puissance, au moment où les périmètres vont se modifier notamment en région Ile-de-France affectant alors les valeurs moyennes (notamment du potentiel financier agrégé) qui vont décider des contributions et des attributions.

Ce n'est pas de même nature que la réforme de la péréquation pour les départements et les régions dont le nombre est défini, et a priori stable. Comment, dans ces conditions, mesurer l'inégalité d'un territoire par rapport aux autres tant que les contours des uns et des autres ne sont pas «définitifs». Si demain deux communautés fusionnent, en caricaturant, l'une étant contributrice, l'autre recevant du FPIC, les modalités de répartition de l'enveloppe seront modifiées... pour tout le territoire national. Grande inconnue dans le système, la région fortement contributrice au fonds devrait être l'Ile-de-France, région dans laquelle l'intercommunalité est la moins aboutie (sur 110 communes de plus de 10000 habitants qui ne sont pas intercommunalisées, 70 y sont localisées) et dans laquelle les effets de regroupements à venir auront le plus de sensibilité sur les données caractéristiques des strates. D'autre part un nombre très important d'ensemble intercommunaux ou de communes isolées se situe à plus ou moins 10% du seuil de strate. Les effets du recensement annuel de population, comme les élargissements de périmètre vont venir compléter l'instabilité des effectifs dans chaque strate, avec peut-être une «prime apparente» au gigantisme. Est l'avenir raisonnable des intercommunalités?

Un approfondissement de l'intercommunalité en région Ile-de-France aurait pour conséquence, par les jeux de moyenne, une

plus forte contribution éventuelle de la province. S'engagera-t-on dans cette voie? Un préfet prendra-t-il la responsabilité d'une fusion s'il sait qu'il peut jouer sur le FPIC?

Ce qui est paradoxal dans le projet de loi de finances est que l'on se focalise sur la péréquation horizontale. Or, comme souligné en introduction, on procède par ailleurs à un redéploiement des masses dans la DGF sans croissance de l'enveloppe pour cela, on réduit les compensations fiscales... Je ne sais donc plus très bien ce qui sera horizontal (le FPIC, le FRSIF) et vertical (la DGF?). On va constater des communes riches qui, n'ayant pas de garantie au sein de la dotation forfaitaire, ne vont pas subir de réduction de celle-ci mais seront écrêtées au FPIC. A contrario des communes plutôt défavorisées, ayant une forte garantie au sein de la dotation forfaitaire vont voir celle-ci diminuer, et peut-être recevoir du FPIC. Quel bilan effectif à l'arrivée de ce jeu de chaises musicales? La balance sera-t-elle positive pour les plus défavorisées et négatives pour les autres? Cela reste complètement à vérifier et montre la difficulté qu'il y a, dans un enchevêtrement de systèmes concurrents, à clarifier l'objet de la péréquation verticale et celui de la péréquation horizontale. En outre, la péréquation verticale est-elle si verticale que cela? On pourrait parfaitement définir la péréquation verticale et horizontale si l'on avait une totale étanchéité des ressources entre l'État et les collectivités. Mais aujourd'hui, la DGF c'est notamment l'ancienne compensation salaire (et donc l'ancienne taxe professionnelle sur les salaires). Lorsque l'on diminue la dotation de compensation pour soutenir les crédits de la DSU, est-ce du vertical ou de l'horizontal? Il faudra donc faire rapidement un bilan large de cet empilement des systèmes.

Fait-on réellement quelque chose de nouveau avec le FPIC? Qu'étaient-ce les fonds départementaux de TP? Le fonds de solidarité de la région Ile-de-France? Ce qui est nouveau est l'assise du prélèvement, fonction du potentiel financier agrégé et non un écrêtement de ressources en fonction d'un niveau de bases de TP (totales ou localisées dans un établissement exceptionnel). Toutefois, le système demeurera modeste: on va arriver à l'issue du processus à 1 milliard d'euros de recettes péréquées en 5 ans ce qui est moins que la DSU. C'est globalement la même chose que ce que fut, entre 2005 et 2010, la croissance des trois dotations de péréquation communales (DSU, DSR et DNP). Alors, en plus ou à la place? Revenons à des choses simples, à des logiques bien identifiées. Nous n'avons pas besoin d'une multitude de dotations qui se contredisent. Dans la loi de 1990 qui instaurait (déjà...) la révision des valeurs locatives, Edmond Hervé était l'auteur d'un amendement qui complétait l'écrêtement des établissements exceptionnels d'un écrêtement des communes les mieux dotées en TP... Cela n'a pas eu de suite...

Au sein de la DGF, la dotation qui assure une véritable péréquation générale tenant compte des tailles communales est la dotation nationale de péréquation. C'est celle qui a le moins progressé ces cinq dernières années. N'est-on pas en train d'évoluer d'une logique de péréquation générale vers une gestion ciblée des crédits de péréquation, en fonction de tel ou

tel objectif particulier (les quartiers difficiles, l'espace rural, le grand Paris, etc.).

Dans le FPIC, on va «mettre» un milliard à terme mais si cela bénéficie à des communes qui ont supporté par ailleurs des retenues sur d'autres dotations, quel est le déplacement effectif des masses? C'est cette combinatoire qui va in fine expliquer les modifications, ou pas, des situations inégales. J'ai le souvenir d'une étude effectuée pour les départements lors de la réforme de leurs dotations de péréquation. Au départ 100 millions de péréquation étaient annoncés mais j'ai pu démontrer qu'en réalité avaient été déplacés 15 millions. Ce n'étaient pas 100 millions de plus mais 100 millions à la place.

Je milite donc pour des systèmes simples, y compris sur le plan fiscal, la péréquation devant venir «au bout du bout» pour assurer véritablement une correction des inégalités.

Sur le potentiel fiscal, le passage de l'ancien potentiel fiscal au nouveau potentiel fiscal n'est pas neutre, il peut même être catastrophique pour un certain nombre de territoires. Les EPCI ayant un taux historique de TP élevé sont profondément pénalisés. D'autres effets liés à la TH du département, au taux de CFE (fraction région et département du taux de TP intégré au taux de CFE) jouent. J'avoue ne pas comprendre, alors même que le rapport Durieux pointait ce dysfonctionnement et proposait des solutions adaptées. La réforme fiscale est neutre, à l'instant t, à l'euro près, pour chaque collectivité: les produits nouvelle mouture étant par définition égaux à ceux ancienne mouture. Je n'arrive donc pas à comprendre comment une réforme, garantissant à chacun le même niveau de produits fiscaux, peut avoir pour conséquence de modifier non seulement la valeur intrinsèque des potentiels fiscaux associés à ces produits, mais aussi la valeur relative (la comparaison aux autres)? Ici l'erreur est que l'on intègre, par le biais du FNGIR et de la DRCTP, des produits fiscaux et non des potentiels, tout en intégrant des potentiels fiscaux TH et CFE en complément. Le rapport Durieux avait fait une proposition non retenue à ce sujet. La solution est pourtant très simple, il s'agirait de reprendre en 2012 le potentiel fiscal de 2011 (correspondant au produit de 2010) en appliquant l'évolution du nouveau potentiel. Cela permet d'éliminer l'effet entraîné indûment par le basculement au nouveau potentiel. Car de deux choses l'une: soit l'ancienne mesure des potentiels fiscaux était juste, et alors il convient d'expliquer comment une réforme neutre quand aux produits fiscaux ne l'est pas quand aux potentiels (je peux devenir plus riche qu'avant par rapport à mon voisin alors que nous avons toujours les mêmes ressources?), soit elle était fautive, et alors il convient de dire où...

Fait-on donc de la péréquation ou une politique d'intervention ce qui n'est pas la même chose. Le rôle du FPIC est-il de donner plus de subsides à des communes où l'on a identifié qu'il y avait une demande sociale non couverte localement où est-ce de faire de la correction d'inégalités? Il y avait déjà ce débat dans le cadre du plan Borloo. On disait que la DSU devait accompagner la politique de la ville mais si c'est une dotation qui fait de la péréquation, elle ne peut pas avoir des objectifs de politique publique d'État. Elle peut avoir des effets de rat-

trapage et c'est en cela qu'elle doit intervenir après mise en place d'un système stable. Il est nécessaire d'avoir une clarté dans la compréhension des inégalités. Aujourd'hui nous parlons sur un indicateur biaisé à tel point que des collectivités peuvent avoir un potentiel fiscal négatif selon la structure des taux d'imposition, ce qui n'est pas concevable intellectuellement. Cela démontre donc l'erreur de l'équation.

Il faut donc une définition homogène et juste de la richesse, en tenant néanmoins compte des effets de taille, en tous points du territoire. Actuellement on complexifie le potentiel fiscal, on se rend compte que cela crée des problèmes et on essaie donc de le corriger en fonction des charges, en y intégrant telle ou telle taxe, mais pas telle autre, etc. Soyons simples, concentrons-nous sur les « quatre vieilles », qui sont les facteurs historiques constitutifs des inégalités. Prendre en compte d'autres facteurs de richesse, PIB, revenus..., pourquoi pas mais alors il faut définir (et c'est le rôle des élus notamment au parlement) ce qu'est l'unité de base de la péréquation. Est-ce la valeur moyenne ou médiane attachée à l'habitant du territoire (autrement dit sa capacité contributive et donc le revenu) ou la valeur moyenne ou médiane attachée au budget du territoire (autrement dit alors le potentiel fiscal ou financier). Observons la place importante accordée au revenu (paritairement au potentiel financier) dans le FPIC alors que jusqu'ici il était toujours un critère complémentaire.

Sur l'absence de simulations... En préambule, l'accès à l'information relative aux finances locales pose de plus en plus question, malgré le puissant mouvement d'informatisation des services de l'État. Dans les années 90, les états de vote des taux, certes remplis à la main, étaient disponibles dès la fin janvier, ils arrivent aujourd'hui début avril. Les 1386 TH étaient communiqués fin juillet alors qu'aujourd'hui la date est plutôt novembre. Je ne parle même pas des corrections sur les CVAE et les FNGIR... Le système est peut-être trop centralisé. On peut néanmoins faire des simulations en construisant des bases de données comme le fait mon cabinet. La question est : faut-il des simulations pour aider la décision politique au risque qu'elle soit alors « biaisée » ou faut-il qu'elle soit pure au nom d'une conviction d'intérêt général ? C'est un faux débat dans le monde actuel, car quand il n'y a pas de simulations, on les demande et quand elles existent cela peut bloquer la décision. Peut-être ce qui manque en fait, c'est une vision claire de l'intérêt général qui permette de considérer les simulations comme un élément éclairant la décision, mais ne pouvant s'y substituer...

Cela ne me gêne pas d'avoir un débat, comme celui du FPIC sans simulations préalables détaillées à condition que l'information et les conséquences des dispositifs soient parfaitement analysées et surtout, transparentes. Il n'y a pas besoin de simulation pour analyser l'erreur dans la définition du potentiel financier, il y a seulement besoin d'analyse...

Ce qui peut gêner par contre, c'est une forme de débats relativement parcellaires, tant sur le plan méthodologique que logique. Comme si un thème « phare » écrasait la discussion d'ensemble. C'était frappant au moment de la réforme de la

TP : on débattait panier de recettes, affectation selon telle ou telle hypothèse de la CVAE, etc. ? Mais la « technique » des impôts nouveaux créés, leur logique d'évaluation et de recouvrement a été peu débattue. On voit pourtant maintenant, face aux difficultés de localisation, et même de connaissance parfois des produits de CVAE, ou d'IFER, combien c'était important. C'est d'une certaine façon aussi le cas sur le FPIC, où l'on débat sur le mode de contribution, de versement, sur le nombre ou l'existence de strates, sur le rythme de progression mais où le débat sur l'article 55, c'est-à-dire sur le critère de potentiel fiscal et sa mesure, est finalement assez absent, comme s'il n'était pas essentiel d'apprécier justement l'inégalité territoriale avant de s'attacher à la corriger.

Sur la CVAE je vais peut-être vous surprendre. Le projet proposé par le gouvernement était peut-être plus cohérent que celui qui est sorti du vote du parlement. La CVAE est un impôt difficilement localisable. Dans le projet initial du gouvernement, le bloc communal n'avait pas la CVAE mais récupérait le foncier bâti du département, il avait donc des impôts sur valeur locative à rendement plus faible mais assuré et conservait un large pouvoir de taux. Les niveaux départementaux et régionaux avaient quant à eux des impôts mal conçus mais évoluant comme le PIB. Il manquait un impôt ménage type « revenu ». À partir du moment où ces derniers avaient des impôts dont l'assiette évoluait comme la croissance, dans un cadre de prélèvement obligatoire constant, il était admissible qu'il n'y ait pas de large pouvoir de taux (on aurait pu imaginer un pouvoir faible de modulation annuelle capitalisable) mais que soit mis en place parallèlement un système puissant de péréquation (à condition qu'il fonctionne). Pourquoi en est-on arrivé à la situation actuelle : parce qu'il y a eu des discussions sur l'opportunité de disposer de la CVAE « poule aux œufs d'or » seule à même d'assurer le dynamisme budgétaire (en période de récession...). Je ne suis pour ma part pas persuadé qu'il soit mieux pour une communauté d'avoir une CVAE répartie en fonction des effectifs du foncier, sans marge de manœuvre fiscale, et sans capacité de contrôle de l'assiette plutôt qu'une assiette foncière (incluant l'économie) avec un pouvoir de taux, et ce en période de crise économique sans doute durable. Et ce pour un impôt qui « rapporte » 400 à 500 € par emplois nets créés.

D'ailleurs la répartition s'effectuant en fonction des effectifs et du foncier, la sensibilité de la ressource sera d'autant plus marquée aux évolutions concernant la structure capitaliste des entreprises que le maillage territorial est étroit. Plus on descend bas dans le maillage territorial, moins il y a d'établissements ne débordant pas de ce territoire et plus on rencontrera des problèmes de répartition des produits de CVAE, sensibles certes à ce qui se passe dans le territoire concerné, mais aussi dans les autres territoires d'implantation des établissements assujettis. De plus, l'impôt me semble avoir été mal construit car a été supprimé le décalage de deux ans entre définition de la base taxable et produit acquitté, pourtant dans le texte d'origine, qui aurait permis d'éviter tous les problèmes que l'on a aujourd'hui du fait de l'impossible connaissance de la

ressource au moment du vote des budgets primitifs. Devant cet impôt si complexe, et pouvant réserver de nombreuses surprises aux collectivités bénéficiaires dans les années à venir, on ne peut exclure un facteur de risque majeur: c'est sa nationalisation pure et simple, hypothèse qui n'est, à moyen terme, pas à exclure, le produit national venant alimenter un fonds global de répartition.

Pour passer à votre question sur la stratification. Pourquoi construit-on des strates: car l'inégalité de potentiel fiscal en elle-même ne rencontre pas une stricte égalité dans le niveau de dépenses à l'habitant. On construit des strates pour pondérer la richesse absolue en potentiel fiscal du niveau des charges, elles-mêmes croissantes en fonction de la taille des collectivités. Cependant, la stratification dans le FPIC pose de nouvelles questions. Si l'on peut considérer qu'une commune de 20000 habitants a sans doute besoin d'un potentiel fiscal plus élevé qu'une commune de 1000 habitants, est-on sûr qu'il en va de même d'un ensemble intercommunal composé de 20 communes de 10000 habitants par rapport à un ensemble intercommunal composé de 2 communes de 10000 habitants? Sur le fonds, le FPIC, qui veut traiter de concert communes isolées et ensembles intercommunaux considère en réalité ces derniers «comme s'ils étaient une commune fusionnée ou une commune nouvelle». Est-ce le même problème? Ne dénature-t-on, pas ici la notion et la pertinence même des strates? Il serait sans doute plus neutre d'utiliser un coefficient correcteur du potentiel fiscal et financier similaire à celui utilisé pour le calcul de la dotation forfaitaire des communes (soit le potentiel fiscal déflaté par le coefficient de taille). Ainsi tout serait peut-être davantage comparable et les effets de taille lissés y compris ceux pouvant résulter d'opportunités dans un élargissement de périmètre intercommunal. Demeurera un problème: la géographie des intercommunalités, la concentration démographique, pourraient, nonobstant la définition des strates, «biaiser» la mesure du «qui est pauvre et qui est riche», dès lors qu'ici la «richesse» aura pu être diluée sur un périmètre vaste et là sur un périmètre réduit, et ce, en plus, en permettant de se comparer «à des moyennes» plus favorables. Ceci pose alors la question de savoir comment combiner objectif de péréquation sur des données objectives sur un territoire, et liberté de définition de ce territoire par les élus, certes dans le cadre des SDCI. Pour l'effort fiscal c'est un débat sans fin. Aidons ce qui mobilisent fortement leur potentiel fiscal, diront les uns. Ne donnons pas une prime à la mauvaise gestion diront les autres. En général, ces positions tiennent largement à la valeur de l'effort fiscal de la collectivité administrée. Je pense que, au moins pour le bloc communal, et sans doute depuis quelques années pour les départements, en raison pour les uns de la proximité avec les électeurs/contribuables et pour les autres des charges à assumer, on a jamais par hasard un Effort Fiscal élevé. Derrière l'effort fiscal il y a davantage d'inégalités dans les conditions de production des services publics locaux que de situations de gabegies budgétaires. Est-ce que cette inégalité doit être la base d'un fonds de péréquation ou doit-elle être prise en compte dans la redistribution du

fonds? Si elle est la base d'un fonds de péréquation n'est ce pas alors parce qu'on définirait un standard moyen de service justifiant d'un «standard d'effort fiscal» Mais est-ce la décentralisation? Prendre l'effort fiscal comme élément de calcul d'une inégalité sur laquelle serait basée une contribution à un fonds de péréquation horizontal ne me paraîtrait pas normal. Par contre que cela soit intégré dans une attribution, comme cela est fait pour les dotations, sans doute. Toutefois, la mise en place de ce critère en première lecture à l'Assemblée Nationale est contreproductive: n'est pas pris en compte l'effort fiscal, mais la position relative de celui-ci (plafonné à 0.9) par rapport à la moyenne. Autrement dit, et dans de nombreux cas, un terme unitaire commun pour tous, l'effort fiscal plafonné étant égal tendancielle à la moyenne, qui ne pourra elle qu'être aussi plafonnée.

Sur le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, le problème est le milieu de guet, il y avait deux bénéficiaires: les concernés et les défavorisés. Il faut faire simple et il aurait mieux valu l'intégrer dans le FPIC.

Sur le prélèvement au niveau intercommunal, cela rejoint nos échanges initiaux. Si l'on veut faire un fonds de péréquation stable alors que l'intercommunalité est mouvante, quelle est l'unité de base? Dans le système actuel c'est toujours la commune. Peut-on faire un FPIC sur des ensembles intercommunaux et des communes, je n'en suis pas convaincu. La pratique intercommunale montre bien que via les mécanismes de garantie et d'inertie dans la redistribution, la commune riche avant reste riche après. Même si cela ne fait pas «moderne», le FPIC n'aurait pas dû être défini sur les ensembles intercommunaux. Il faut rester sur le niveau communal tant que l'intercommunalité n'est pas achevée et surtout territorialement stable. Ensuite et avec précaution, la bascule aurait pu s'opérer vers l'intercommunalité, mais en vérifiant bien que celle-ci ne contribue pas, par sa dimension, à atténuer notablement les effets d'inégale répartition des ressources. En l'état, une commune riche pourra échapper à l'écrêtement mais aussi recevoir du FPIC selon la situation moyenne de son territoire intercommunal. A contrario une commune pauvre d'un territoire riche contribuera. Si l'on garde le système actuellement proposé, il me semble que le FPIC ne pourra alors être que payé et reçu par les intercommunalités là où l'ensemble intercommunal sera le lieu de prise en compte des critères de péréquation. La solution de partage entre EPCI et communes membres du prélèvement comme de l'attribution me semble poser de trop nombreux problèmes. L'architecture ne serait pas sans défaut, mais plus lisible: le FPIC gère la péréquation horizontale entre territoires. L'inégalité au sein du territoire, c'est la DSC communautaire, fusse celle-ci financée par le FPIC reçu par la communauté. Voire sur un assouplissement des systèmes de DSC permettant la mise en place d'une contribution de communes au profit de la DSC communautaire... Le FPIC peut par contre être un facteur déclencheur d'une «rationalisation» de l'intercommunalité en région Ile-de-France compte tenu du nombre de communes isolées. Il y a un effet de taille qui permet de lisser la richesse. Si l'on imagine des fusions

d'aubaine en raison du FPIC, une commune riche de 10000 habitants qui agrège une commune de 100 habitants créera un groupement de 10100 qui restera riche. Par contre si vous avez un panel de communes de 10/20000 habitants et qu'à dix communes vous arrivez à 200000 habitants, la concentration urbaine peut emmener à optimiser le FPIC. Ce sera sans doute bien plus aisé en région Ile-de-France qu'en province, compte tenu des périmètres intercommunaux actuels. Faut-il définir un SMIC local? Je ne vais pas revenir sans cesse aux définitions, mais en caricaturant légèrement, la nécessité d'un SMIC local ne pourrait être que dans la reconnaissance d'un niveau de charges universel, homogène et égal par habitant sur le territoire. Dans ces conditions, il conviendrait d'allouer une somme forfaitaire à l'habitant pour y faire face. Mais n'est ce pas ce que fait la dotation forfaitaire des communes ou toute dotation forfaitaire?

Par contre, tout est-il décentralisable? Ce qui relève de la solidarité nationale, comme l'APA ou le RSA, n'a rien à faire dans un budget local à mon avis, sauf à être financé à l'euro près par la solidarité nationale. Que sommes-nous en train de faire: nous décentralisons des éléments de la solidarité nationale et derrière nous faisons de la péréquation pour corriger l'inadéquation locale des moyens aux charges transférées et leur dynamique. C'est absurde.

S'il s'agit de déconcentrer, pour des raisons qui peuvent s'entendre ou s'expliquer, une compétence qui doit par définition être assurée de manière homogène sur tout le territoire national alors la compensation doit être intégrale, et surtout annuellement ajustée aux charges assumées. Par contre, une compétence véritablement décentralisée, c'est-à-dire avec une autonomie de décision, la définition locale d'une politique publique décentralisée doit-elle nécessairement être compensée «à l'euro près»? Au risque de choquer je ne le pense pas. D'ailleurs, «l'invention» de la compensation à l'euro près est récente par rapport à l'histoire de la décentralisation, notamment aux dispositions des années 80. Dres et DDEC, par exemple, dotations «de compensations» des transferts des collèges et lycées étaient à l'origine réparties en fonction de critères évolutifs de situation. Ce n'est que récemment qu'elles ont été forfaitisées... Évidemment tout ceci renvoie in fine à la question des assiettes fiscales: ce sont elles qui produisent ou réduisent l'inégalité territoriale. La réforme fiscale ne peut donc être seulement un objectif face à la compétitivité des entreprises, elle doit aussi prendre en compte la façon dont elle se déploie sur le territoire et entre «couches» administratives locales.

Il me semble alors que le bloc communal doit disposer d'une fiscalité aisément dénombrable localement et contrôlable. C'est pour cette raison que je tiens à l'universalité des valeurs locatives. Pourquoi pas avec une possibilité de correction locale des bases, de révision locale régulière, modulant des tarifs départementaux régionaux ou nationaux. On pourrait imaginer de transférer aux élus locaux un pouvoir de révision des valeurs locatives de re-sectorisation des quartiers et des tarifs à date régulière.

Je suis plus sceptique quant à une correction par la prise en compte «du marché local», notamment en modifiant les valeurs locatives lors des mutations de logements. Comment expliquer à un locataire que sa TH augmente quand son propriétaire a fait une plus-value immobilière justifiant d'une correction de sa base d'imposition? Quand on dit que la valeur locative est injuste par rapport à la capacité contributive, ce n'est pas si vrai que cela. Si l'on regarde la distribution revenu habitant/valeur locative moyenne de TH dans les régions, la loi des grands nombres jouant certes, c'est une droite croissante. Pour les départements c'est quasi la même chose mais plus on descend dans le maillage territorial, plus il y a d'inégalités. Elles sont surtout inter-quartiers. Je ne connais pas beaucoup de communes d'habitants très riches avec des valeurs locatives très faibles ou des communes d'habitants très pauvres avec des valeurs locatives très élevées. Traitons la répartition des valeurs locatives par de la sectorisation ou de l'obligation de reclassement. C'est d'autant plus acceptable que l'on irait par ailleurs vers un impôt sur le revenu départemental ou régional qui compléterait lui le système financier de ces deux catégories de collectivités.

Une conclusion? On a complètement modifié la pratique de la décentralisation dans les dernières décennies, et, peut être, à partir de la rupture de 1993 (déjà sous l'emprise d'une crise des finances publiques) dans le mode de répartition de la DGF des communes. On souhaite toujours plus de «forfait» et toujours plus de péréquation...

C'est le même problème pour les dotations d'investissement à visées péréquatrices mais qui ont été finalement soit supprimées (DGE et ses majorations), soit gelées. Le paradoxe n'est-il alors pas que le FCTVA ait résisté dans sa définition d'origine alors que sa répartition par tête est évidemment largement déterminée par la situation financière de ceux qui ont une capacité d'investissement. En termes de réduction des inégalités, vaut-il mieux sanctuariser le FCTVA ou la garantie de la dotation forfaitaire?

La péréquation ce n'est jamais que l'autre façon de mettre en œuvre la solidarité nationale. Dans une République décentralisée, la nécessaire conjugaison entre égalité du citoyen dans l'accès au service public et décentralisation importante de la production de ces mêmes services publics demeure un sujet central, et éminemment politique.