COMPTE RENDU DE LA SEANCE DU 6 MAI 1991

La séance est ouverte à 10 heures. Tous les membres sont présents.

Monsieur le Président : Bien, alors l'ordre du jour appelle l'examen de la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes... au rapport de Monsieur FABRE, que je remercie d'ores et déjà d'avoir bien voulu plonger dans cette matière qui n'est pas des plus divertissantes... Nous procèderons, si vous le voulez bien, par petites étapes, prenant le temps de faire une pause-café, avant de cheminer paisiblement jusqu'au déjeuner, après lequel nous en terminerons... Monsieur FABRE, je vous donne donc la parole.

Monsieur FABRE : Monsieur le Président, mes chers collègues, la loi qui vous est déférée est un véritable chef-d'oeuvre, un chef-d'oeuvre de complexité et d'ingéniosité, qui démontre la vétusté de notre système fiscal et l'imbroglio particulier du système des finances locales. Elle fait aussi la démonstration paradoxale de la fragilité et de la solidité de ce système. Fragilité, car on ne peut modifier son équilibre, enlever une pièce à ce puzzle sans que l'édifice ne menace de s'écrouler. Solidité, car le système traverse les âges, devient touffu, prolifère et que nul n'ose s'en prendre à ses bases, quitte à se contenter de "rafistolages" quasi-annuels.

On peut donner un coup de chapeau aux technocrates qui se retrouvent dans ce dédale, et qui parviennent, en décryptant ces véritables hiéroglyphes, à faire cependant tourner une machine à la fois antique et sophistiquée. Un coup de chapeau, aussi, aux ordinateurs, qui ont avantageusement remplacé les plumes d'oie et qui permettent de bâtir des lois à coup de simulations. Celle que nous étudions en est un bon exemple. Nous pouvons cependant porter à l'actif de ce texte, outre les bonnes intentions égalitaristes dont il est pétri, le fait d'avoir évité le bouleversement des textes antérieurs. Mais au prix de l'insertion des mesures nouvelles dans la nomenclature des articles anciens du code des communes. Ce qui provoque une difficulté supplémentaire pour sa bonne compréhension. Ce procédé des petites touches -ou retouches- cher au Ministre des Finances, ne remet pas en cause -c'est du moins, la conclusion que je vous proposerai- la conformité de cette loi à la Constitution.

.../...

Mes remerciements bien sincères s'adressent à nos collaborateurs, qui ont eu la rude tâche, sans perdre de vue les rives de la Corse, de m'aider à naviguer au milieu des récifs que sont la DGF, la DSU, la DPSU... Merci à notre Secrétaire général Bruno GENEVOIS et au service juridique d'Yves-Marie DOUBLET, avec une mention toute spéciale à Paul GIRO. Si vous parvenez à suivre le fil de mon rapport, ce sera grâce à eux ; si certains points vous paraissent obscurs, c'est que j'aurai de temps en temps moi-même perdu pied...

Cette loi, dans l'esprit du Gouvernement, ainsi qu'en témoignent son titre initial et son exposé des motifs, devait avoir pour objet exclusif de réduire les inégalités financières trops criantes existant entre les communes urbaines. Elle constituait le second volet d'un triptyque législatif consacré à la ville, avec la loi du 31 mai 1990 sur le "droit au logement" et une loi d'orientation sur la ville à soumettre au Parlement.

Au départ, deux mesures principales étaient envisagées :

1° une réforme ponctuelle de la dotation globale de fonctionnement (DGF), introduisant en son sein un concours particulier nouveau : la dotation de solidarité urbaine (DSU) - il faudra s'habituer à ces sigles ;

2° pour la seule région d'Ile-de-France, un mécanisme - nouveau - de péréquation fiscale : le Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

A l'origine, la loi comptait 9 articles ; après les débats parlementaires, elle en compte 21. Le caractère nettement urbain de la loi a été altéré par les revendications des députés ruraux, qui ont abouti à la création d'un troisième mécanisme de solidarité financière, entre départements (c'est l'objet de l'article 18). Et déjà pointe à l'horizon la perspective d'une réforme de la DGF en faveur des communes rurales : le Gouvernement, c'est l'objet de l'article 21 non contesté, s'engage à présenter un rapport dans ce sens avant octobre 1991.

Cinq autres articles ne font pas l'objet de contestation, sur lesquels je passerai donc très vite :

- l'article 1er, très technique, modifie le mode d'indexation de la DGF, les modalités de sa répartition, de sa régularisation à mi-année ;

- l'article 2 modifie la façon de calculer la population des communes ;

- l'article 6 étend le bénéfice de la dotation "villes-centres" (un des trois concours particuliers de la DGF) à certaines communes autres que chefs-lieux de l'Ile-de-France ;

.../...

- les articles 3 et 20 invitent le Gouvernement à déposer des rapports au Parlement sur l'impact de certaines modifications de critère du potentiel fiscal.

L'article 19, quant à lui, n'est pas critiqué en soi, mais considéré comme inséparable de l'article 18 que les sénateurs estiment inconstitutionnel. Cet article crée un quatrième mécanisme de solidarité : la dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU) entre les départements les plus riches et des communes urbaines dignes d'une solidarité particulière. Il s'agit d'un "rattrapage". Nous y reviendrons à la fin de ce rapport.

Reste donc à étudier plus en détail les articles contestés; que l'on peut organiser en quatre groupes, correspondant aux quatre mécanismes de solidarité institués par la loi :

- la création de la D.S.U. au sein de la D.G.F. des communes : articles 4 et 5, 7 à 13 et 17 de la loi (I);

- le Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France : articles 14 à 16 de la loi (II) ;

- le mécanisme de solidarité financière entre les départements : article 18 de la loi (III) ;

- la dotation particulière de solidarité urbaine (D.P.S.U.) : article 19 de la loi (IV).

I. LA DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE, NOUVEAU CONCOURS PARTICULIER DE LA D.G.F. COMMUNALE :

Mon propos sur ce premier point sera relativement bref. Comme je vous l'ai dit, en effet, nous ne sommes saisis, en ce qui concerne cette D.S.U., que d'une critique (sénatoriale) des conditions de son entrée en vigueur, telles qu'elles résultent, nous dit-on, des articles 4, 5, 7, 10 et 17 de la loi, qui devraient par suite être censurés.

Après une courte mise en perspective historique de cette nouvelle institution (1), j'en décrirai sommairement les caractéristiques (2), avant de me pencher avec plus de précisions sur la question de son entrée en vigueur (3).

1. Le système français d'aide de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des communes a toujours souffert d'un péché, si j'ose dire, originel : celui d'être une ressource de substitution.

Par un processus qui s'est échelonné sur près de cinquante ans, on est, en effet, passé d'une ressource propre des

.../...

collectivités locales (la taxe locale sur le chiffre d'affaires, créée en 1941) à des transferts attribués par l'Etat sur ses deniers pour compenser la suppression de cette ressource : taxe sur les salaires en 1966, puis versement représentatif de la taxe sur les salaires (V.R.T.S.) lors de la suppression de la taxe sur les salaires en 1969, puis en 1979 création d'une première D.G.F. (se substituant au V.R.T.S. ainsi qu'à d'autres concours de l'Etat), enfin en 1985 d'une D.G.F. nouvelle mouture, encore retouchée par des lois de 1986 et 1988.

Les règles présidant à la répartition des divers avatars de ce concours supplétif apporté par l'Etat aux collectivités, ont toujours tenté de concilier deux préoccupations par nature difficilement conciliables : d'une part, le souci de conserver aux communes des moyens équivalents à ceux que leur offrait l'ancienne taxe et de ne pas bouleverser leurs budgets ; d'autre part, le souci de corriger les inégalités résultant de ce que ces moyens étaient fort différents suivant les communes, inégalités que les aléas de l'urbanisation et de l'industrialisation avaient tendance à accroître toujours davantage ... A chaque réforme, on a tenté à la fois de préserver les avantages acquis et de redistribuer moins inégalitairement ... C'est ce qu'on appelle concilier les inconciliables.

2. La structure de l'actuelle D.G.F., dans laquelle vient s'insérer la nouvelle D.S.U., est à cet égard significative.

On peut distinguer, dans sa masse globale, trois catégories de fonds :

- d'abord un "tronc commun", dont une portion est attribuée à toutes les communes de France, sous la forme de trois dotations :

. la "dotation de base" (40% des ressources affectées par l'Etat à la D.G.F. y sont consacrées) : elle est destinée à tenir compte des charges liées à l'importance de la population ; la progressivité adoptée pour le barème selon lequel elle est attribuée, la rend particulièrement favorable aux communes importantes, donc déjà relativement prospères.

. la "dotation de péréquation" (37,5% de la D.G.F.) : elle vise, au contraire, comme son nom l'indique, à réduire les inégalités existant entre les communes du point de vue de leur richesse fiscale et de la capacité contributive de leurs habitants.

. la "dotation de compensation", enfin (22,5% de la D.G.F.) : elle tend à tenir compte de certaines charges spécifiques des communes : d'enseignement pré-élémentaire, liées

.../...

à l'importance du parc de logements sociaux, de voirie communale ; ses effets redistributeurs sont probablement faibles.

- Deuxième type d'attributions, les "concours particuliers", qui ne sont attribués qu'à certaines communes ; ils étaient, avant l'intervention de la loi déférée, au nombre de trois :

. la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales ;

. la dotation particulière aux communes de moins de 7.500 habitants connaissant une forte fréquentation touristique journalière ;

. la dotation particulière aux "villes-centres", c'est-à-dire dont les équipements sont utilisés par des communes voisines.

- Enfin, et surtout, troisième type d'attributions : il existe, pour toutes les communes, un mécanisme de garantie de progression minimale annuelle de la D.G.F. Chaque commune est assurée de voir son attribution progresser chaque année selon un taux égal à 55% au moins du taux d'évolution de la masse globale des crédits d'Etat affectés à la D.G.F., plafonné toutefois à 7%. C'est là que réside le facteur le plus puissant de maintien des situations acquises. Ce mécanisme a pour effet d'annihiler ou, du moins, de réduire fortement les effets redistributeurs qu'auraient, par ailleurs, certaines des dotations composant la D.G.F.

La D.S.U. nouvelle vient s'insérer dans ce dispositif d'ensemble, en l'infléchissant vers une plus grande solidarité intercommunale. La D.S.U. constituera un concours particulier nouveau de la D.G.F. des communes, le quatrième donc.Mais ce ne sera pas un concours complémentaire: l'enveloppe globale de la D.G.F. demeure constante ; on redistribue dans les limites de la masse existante.

Cette vocation redistributrice est fortement marquée sous la conjonction de deux facteurs : d'un côté, les communes bénéficiaires seront les communes françaises (de plus de 10.000 habitants, en principe) les plus défavorisées (parce que ne disposant que de peu de moyens fiscaux pour faire face à des charges sociales importantes) ; d'un autre côté, les fonds correspondants seront obtenus par une diminution du taux de la garantie de progression minimale attribuée aux communes les plus favorisées, et par une diminution d'autant plus substantielle que la part prise par cette garantie au sein du total de leur dotation de D.G.F. est plus importante.

.../...

L'idée est donc de faire en même temps un double mouvement dans le sens d'une péréquation renforcée : par le choix des collectivités destinataires ; par le tempérament apporté aux effets du mécanisme de la D.G.F. le plus anti-péréquateur : celui de la garantie de progression minimale.

3. Au demeurant, les parlementaires n'ont rien eu à redire de sérieux sur ce dispositif nouveau. Me réservant de lasser votre attention par des précisions techniques quand je n'aurai d'autre choix que de les apporter, j'en viens tout de suite à l'examen de l'argumentation qu'ont néanmoins présentée les sénateurs saisissants ; elle est uniquement relative aux conditions d'entrée en vigueur de ce dispositif.

Quatre cents millions de francs, prélevés sur la garantie de progession minimale de 112 communes contributrices seront attribués dès 1991, au titre de la D.S.U., à 428 communes bénéficiaires.

Ce chiffre de 400 millions de francs est directement fixé par la loi. Exceptionnellement, pour cette première année d'application, la diminution du taux de la garantie de progression minimale des communes contributrices ne sera pratiquée que dans la proportion permettant de dégager cette somme. Pour 1992 et 1993, pareillement, sont arrêtés des montants de, respectivement, 700 millions et 1 milliard de francs.

Ce n'est qu'en 1994 que la D.S.U. sera insérée, pour son évolution future, au sein du droit commun des trois autres concours particuliers de la D.G.F. C'est l'objet des articles 4 et 5 de la loi que de lui faire, à compter de cette date, sa place en ce sein : la fourchette dans laquelle devra se situer le montant total des (4, désormais) concours particuliers par rapport à la masse globale de la D.G.F. des communes, passera de la fourchette 2 à 3%, à la fourchette 3 à 4% (article 4); à l'intérieur de ce montant total des 4 concours particuliers, la place relative de chacun est re-proportionnée, par la réduction de la part faite à la dotation aux communes touristiques thermales (article 5).

Les sénateurs prétendent que l'inconstitutionnalité, selon eux, de l'entrée en vigueur dès 1991 de la D.S.U., devrait entraîner la censure, non seulement des articles 7, 10 et 17 de la loi (qui posent le principe et prévoient les modalités de cette entrée en vigueur à cette date), mais encore de ses articles 4 et 5. Il n'en serait rien, puisque ceux-ci ne concernent que le régime permanent qui sera celui de la D.S.U. à compter de 1994.

Quoiqu'il en soit, l'argumentation sénatoriale me paraît devoir être repoussée.

.../...

Elle consiste à soutenir que, les communes ayant, conformément à la loi, voté leur budget de l'exercice 1991 avant le 31 mars dernier, sur la base des montants de D.G.F. titre 1991 qui leur avaient été notifiés, la loi ne pourrait, sans porter atteinte au principe de la libre administration des collectivités locales consacré par l'article 72 de la Constitution, remettre en cause rétroactivement ces montants, notamment pour les communes appelées à contribuer par voie de diminution de leur garantie de progression minimale.

Le moyen me semble pour partie inopérant.

Pour bien le comprendre, quelques précisions techniques supplémentaires sont nécessaires.

La loi de finances pour 1991 a, comme tous les ans, fixé le montant global prévisionnel de la D.G.F. titre 1991 (par application à la D.G.F. titre 1990 de l'indice prévisionnel d'évolution des prix et du produit intérieur brut, index applicable à l'année 1991). Il est vrai que, comme le disent les saisissants, leurs attributions initiales de D.G.F. 91 ont été notifiées aux communes, au cours du mois de janvier dernier, et les versements mensuels correspondants, entrepris, sur la base de cette enveloppe globale prévisionnelle.

Par ailleurs, comme tous les ans encore, il sera procédé avant le 31 juillet 1991, donc dans les semaines qui viennent, à la régularisation pour toutes les communes, des attributions de D.G.F. qui leur ont été faites au titre de l'exercice 1990, parce qu'est désormais connu l'indice de l'année 1990, (c'était encore l'évolution des seuls prix) applicable pour le calcul du montant total définitif de la D.G.F. 90 devant revenir aux communes.

Or, la loi déférée (article 17, alinéa 1) prévoit qu'en principe le prélèvement à effectuer sur les communes contributrices à la D.S.U. (par voie de diminution de leur garantie de progression minimale) s'imputera sur les sommes à leur revenir supplémentairement au titre de la régularisation de l'exercice 1990. On fera la compensation à due concurrence.

Ainsi, les attributions de D.G.F. titre 1991, telles que notifiées, ne seront pas touchées. Et l'on peut donc dire finalement que, dans le cas général du moins, les choix budgétaires et fiscaux effectués en mars dernier par les communes contributrices ne seront en rien rétroactivement faussés par l'entrée en vigueur de la D.S.U. dès 1991. On ne saurait donc parler d'atteinte portée à leur libre administration.

Il est vrai toutefois qu'une difficulté peut se présenter. Il pourra arriver, en effet, que la somme à prélever au titre de la D.S.U. 91 soit supérieure à la somme à recevoir au titre de

la régularisation 1990. Or l'article 17, alinéa 2, de la loi prévoit que, dans cette hypothèse, le solde à prélever le sera sur les versements mensuels de D.G.F. 1991 restant à effectuer au profit des communes.

Il semble, néanmoins, que lorsque cette hypothèse se vérifiera, la modicité relative des sommes en cause ne permettra pas de parler d'atteinte, ni a fortiori d'entrave à la libre administration des collectivités locales.

En effet, le régime le plus sévère qui pourra être réservé, du fait de la loi, aux communes contributrices à la D.S.U., en 1991, consistera seulement en une moindre progression de leur D.G.F.titre 1990 (par exemple, pour Paris une augmentation de + 3,23 % au lieu d'une augmentation de + 4,13%, si la D.S.U. n'avait pas été créée).

Des éléments que j'ai indiqués, il me semble ressortir clairement que l'écart qui, le cas échéant, apparaîtra, pour certaines communes, entre leurs perspectives de financement grâce à la D.G.F. (ayant, dans cette mesure, fondé leurs choix budgétaires et fiscaux de mars dernier) et la réalisation de ces perspectives ne pourra qu'être modeste.

Je vous propose donc de ne pas retenir ce premier moyen.

Monsieur le Président : Très bien. J'ouvre la discussion sur ce premier point. Qui souhaite intervenir ?

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Je voudrais poser une question. Le rapporteur nous dit que la faible importance des sommes en cause interdit de considérer qu'il y a atteinte à la libre administration. Mais le problème est celui de la date d'application. Certes, ce que l'administration adresse aux communes au début de l'année, ce n'est qu'un état prévisionnel ; et revenir sur celui-ci à la mi-année, ce n'est pas toucher à l'exécution du budget. Mais il n'empêche que par là-même on remet en cause la vie municipale en 1991. Un ralentissement de la proposition initiale, moi j'appelle ça une diminution. On touche à la vie municipale telle que prévue antérieurement à la loi. Sans critiquer le fond, j'estime donc avec les sénateurs qu'il aurait fallu repousser l'entrée en vigueur au 1er janvier 1992.

Monsieur FABRE : Il s'agit d'une loi de redistribution. Il faut donc bien prendre à certains, pour donner à d'autres, les communes qui sont gênées. Alors, évidemment, se pose la question du seuil jusqu'où on peut aller. Je reviendrai sur la question de la libre administration. Mais il est certain que des communes vont toucher relativement moins. Toutefois, il ne s'agira pas d'une diminution dans l'absolu, mais seulement d'une moindre progression. Si je prends l'exemple de Paris : elle a perçu 4 015 millions de francs de D.G.F. en 1990 ; elle aurait perçu, à

législation constante, 4 180 en 1991 ; elle ne percevra, dans le nouveau système, que 4 145, ce qui demeure toutefois une progression par rapport à 1990. J'ajoute, s'agissant de la date de l'entrée en vigueur, que, comme on l'a vu, le problème des banlieues est urgent ; il ne serait guère opportun de perdre un an ou deux...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Je ne suis pas contre le fond des choses. Mais je vais à l'encontre de la mise en vigueur à compter du 1er janvier 1991. On ne peut postuler que pour l'avenir. Tout votre raisonnement consiste à dire que le budget n'est pas touché parce qu'il a été voté primitivement en se fondant sur le chiffre d'un acompte prévisionnel. Mais quand on fait un budget, on s'appuye sur la liquidation finale de la créance, et pas sur l'acompte. Le texte peut se soutenir ; mais il ne devrait valoir que pour l'avenir et ne pas régir des situations antérieures à la loi.

Monsieur le Président : Merci. Qui souhaite s'exprimer ?

Monsieur LATSCHA : Nous débattons des cinq articles concernés ou seulement des articles 4 et 5 ?

Monsieur FABRE : Des cinq.

Monsieur LATSCHA : Je n'ai pas grand chose à noter. Il y a, d'abord, que les budgets sont évidemment votés en équilibre et qu'on va revenir sur cet équilibre. Mais surtout je fais remarquer que c'est la quatrième fois en un an qu'on vient rogner les ressources des collectivités locales. Ca n'est chaque fois pas grand chose. Mais c'est la fameuse théorie du saucisson : à force de petites tranches...

Monsieur le Président : Messieurs ?

Monsieur FAURE : Dans les budgets primitifs, on ne prend en compte que ce qui vous a été notifié par les services fiscaux. C'est sur cette base qu'on réalise l'équilibre. Et l'on place tout son espoir dans la notification de la mi-année, qui révèle une plus ou moins bonne surprise. Le système est si compliqué qu'il n'y a aucun moyen de savoir par avance ce qu'il en sera. Ce que remet en cause l'institution du système dès 1991, selon moi, ce sont les conditions de vote des budgets supplémentaires. Les conseils municipaux votent un premier budget, puis un, deux, voire trois ou quatre budgets supplémentaires. Si on a une très bonne régularisation, le vote de ces derniers s'en trouve facilité. Ce sera le cas pour les 411 communes bénéficiaires ; mais évidemment pas pour les 110 qui sont ponctionnées. Mais c'est la logique même de la loi. Pour moi, j'aurai préféré qu'on ne commence qu'au 1er janvier 1992. Mais je comprends tout à fait l'argument politique consistant à dire que le problème des banlieues est brûlant et qu'il convenait donc de commencer tout

de suite. Cela dit, recette en moins ou dépense obligatoire en plus, il faut reconnaître que, d'année en année, on augmente les charges supplémentaires des collectivités territoriales. Je songe par exemple au RMI dont 80 % est à la charge de l'Etat, mais 20 % à la charge des départements, pourcentage censé représenter l'effort d'insertion - formation professionnelle, stages, tout ce que vous pouvez imaginer ; du reste, 50 % des "rmistes" sont non réinsérables, il faut s'ingénier à dépenser les sommes... Enfin, j'en retiens ici qu'il s'agit d'une charge supplémentaire, qui a été suivie de biens d'autres contraintes... Je ne crois toutefois pas qu'en l'espèce il y ait entrave à la libre administration. Pour l'immence majorité des communes de France, le système est neutre, et ne les concerne pas. Cinq cents d'entre elles seulement sont intéressées ; 400 comme bénéficiaires ; 100 parce qu'elles contribueront, étant de beaucoup les plus riches... Quant aux pourcentages de recettes dont elles seront privées, ils sont marginaux... Il n'y a pas matière à pleurer sur le sort de la ville de Paris !... Le problème que pose la loi, nous le verrons tout à l'heure, c'est à propos du deuxième mécanisme... Mais ici, il n'y a pas de quoi fouetter un chat...

Monsieur le Président : Oui, il y a les communes qui contribuent et celles qui reçoivent, et il ne nous appartient pas de départager Jean-qui-pleure et Jean-qui-rit... Quant à la question du budget 1991, il y a les budgets rectificatifs, et très franchement je ne vois pas où est le problème constitutionnel. La loi fiscale nouvelle peut venir modifier la donne. Simplement la surprise est bonne ou mauvaise. Mais il n'y a pas d'interdiction à la rétroactivité... Le seul problème constitutionnel est de savoir s'il y a "entrave" à la libre à la libre administration. Quant on regarde des chiffres pour Paris, il est difficile de dire qu'il y a entrave. Il ne nous faut pas revenir sur notre jurisprudence, et confondre entrave et caillou dans la chaussure...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Tout cela ne va pas à l'encontre du principe que j'ai rappelé. Il ne faut pas dire que le système est sans importance pour l'exercice 1991, qu'il n'y a pas entrave vis à vis du budget primitif, établi sur une provision, et qu'il n'y aura d'incidences que sur les budgets supplémentaires... Ce que j'ai voulu dire, c'est qu'il ne faut pas dire que cela n'aura aucune importance. Cela aura une plus ou moins grande importance. Il faut constater que ce ne sera pas sans effet. Je suis d'accord pour ne pas aller jusqu'à la censure, mais il faut dire un mot en ce sens dans le projet.

Monsieur LATSCHA : A propos de ce projet, je voudrais féliciter le rapporteur pour sa rédaction, qui m'a beaucoup éclairé.

Monsieur le Président : Et bien, s'il n'y a pas d'autres interventions, nous allons passer à sa lecture sur ce premier point.

.../...

Monsieur FABRE commence de procéder à la lecture de son projet de décision.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE (l'interrompant après la lecture du dernier des considérants relatifs aux articles 4 et 5 de la loi) : c'est ici qu'il faut insérer le mot dont je parlais...

Monsieur le Président : Non, ici c'est en tout état de cause inopérant...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Vous avez parfaitement raison : c'est plus tard...

Monsieur FABRE poursuit sa lecture.

Monsieur le Président (l'interrompant au début du considérant commençant page 9) : ... "leur budget pour l'exercice 1991"... il faut dire : leur budget "primitif"...

Monsieur FABRE reprend et achève la lecture de la partie du projet en discussion.

Monsieur le Président : Monsieur JOZEAU-MARIGNE ?

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : c'est là qu'il faut, d'un mot, faire remarquer, comme le disait Monsieur FAURE, que quand la commune vote le budget supplémentaire, elle prend en compte ce qui s'est passé depuis le budget primitif. Sans censurer, il faut marquer qu'il y a un quelque chose.

Monsieur le Président : Je conçois votre souci... En haut de la page 10, plutôt que simplement "porter atteinte", on pourrait dire "constituer une entrave"...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : "réelle entrave"..

Plusieurs conseillers : Non, non, ne nous lions pas les mains !

Monsieur le Président : "comme entravant", "comme constituant une entrave", il y a atteinte, mais pas entrave...

Monsieur MAYER : Est-ce que dire : "...laquelle ne constitue d'ailleurs qu'une partie des recettes de fonctionnement des communes" est nécessaire ?

Monsieur le Président : C'est surabondant, encore que par rapport à la notion d'entrave on veuille dire que la diminution est minime et qu'elle l'est d'autant plus qu'elle ne porte que sur une faible partie. Minime en soi et par rapport à la fraction.

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : Peut-on se passer du "d'ailleurs"... ?

Monsieur le Secrétaire général : C'est surabondant, sans être inutile.

Monsieur le Président : Très bien.

Monsieur FABRE : Je lis le dernier considérant ?

Monsieur le Président : Est-il bien nécessaire ?

Monsieur le Secrétaire général : C'est la conclusion. C'est peut-être lourd, mais il faut "boucler" l'ensemble du raisonnement.

Monsieur le Président : Soit. Le Stendhal actuel ne lira de toutes façons pas ce texte pour forger son style!... Nous faisons une suspension de cinq minutes.

La séance est suspendue à 11 h 35.

La séance est reprise à 11 h 45.

Monsieur le Président : Messieurs, nous reprenons... Il me semble qu'il nous faut désormais tenir pour acquit que nous ne prendrons la Corse que demain... Monsieur FABRE, voulez-vous poursuivre ?...

Monsieur MAYER : Si vous le voulez bien, je voudrais au préalable demander au rapporteur quels sont les parts respectives, dans la loi telle qu'elle a été adoptée, du projet gouvernemental et des initiatives parlementaires.

Monsieur FABRE : Je vous l'ai dit, on est passé de 9 à 21 articles. La part parlementaire est donc considérable. Pour la DPSU, par exemple, dont je parlerai pour finir, elle est purement le fruit de leur initiative...

J'en viens donc à mon deuxième point, qui est relatif au Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, mécanisme de péréquation fiscale spécifique à cette région.

Le titre II de la loi déférée (articles 14 à 16) institue un mécanisme de solidarité propre aux communes d'Ile-de-France. Il fait l'objet des critiques convergentes - et les plus nourries - des députés et sénateurs saisissants. Aussi vais-je devoir, avant de répondre à ces derniers (2), vous décrire le dispositif arrêté par le législateur (1).

1. L'instrument de la solidarité "francilienne" sera un "fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France", qui est créé à compter du 1er janvier 1991. L'objectif de cette institution est décrit par la loi en ces termes : "contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard

des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes".

Il faut successivement préciser :

- comment sera alimenté ce fonds ;

- à qui bénéficieront ses crédits ;

- selon quelles modalités seront répartis ces derniers ;

- quand sera mis en place ce mécanisme nouveau.

a) le financement : le fonds sera alimenté par un prélèvement effectué sur les ressources fiscales de certaines des 1281 communes de la région d'Ile-de-France.

. Les communes redevables sont celles dont "le potentiel fiscal par habitant est supérieur à une fois et demie le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région". Qu'est-ce-à-dire ?

Le "potentiel fiscal" est un indicateur couramment retenu pour mesurer la richesse d'une collectivité locale. Il est égal au produit fiscal théorique qu'obtiendrait une commune (par exemple) si elle appliquait à ses bases imposables aux quatre taxes directes locales, les taux moyens nationaux de ces taxes.

Le "potentiel fiscal par habitant" est évidemment égal, quant à lui, au produit du potentiel fiscal par le nombre d'habitants de la commune considérée. On peut aussi calculer des potentiels fiscaux par habitant moyens des communes d'un département ou d'une région ou de la France entière.

En comparant les potentiels fiscaux par habitant de plusieurs communes, on mesure donc leurs capacités, leurs potentialités respectives à "produire "de l'impôt local, compte tenu de taux moyens nationaux identiques, donc l'importance de leurs gisements fiscaux, et finalement leur richesse relative.

Donc, en l'espèce, seront appelées à contribuer les communes d'Ile-de-France dont le potentiel fiscal par habitant sera supérieur à une fois et demie le potentiel fiscal par habitant moyen de toutes les communes de la région.

. L'assiette du prélèvement sera constituée par le montant du potentiel fiscal de la commune contributrice considérée qui excède le potentiel fiscal moyen régional.

. Le taux sera progressif en fonction de l'importance de cet excédent :

.../...

Il sera de 8, 9 ou 10%, suivant que cet excédent sera compris entre le seuil d'imposabilité d'une fois et demie le potentiel fiscal par habitant régional et 2 fois ce potentiel, compris entre 2 et 3 fois, ou supérieur à 3 fois.

. Un plafond du prélèvement est toutefois institué - j'attire votre attention sur ce point : le montant prélevé ne pourra être supérieur à 5% des dépenses réelles de fonctionnement de la commune lors de l'avant dernier exercice.

. Le recouvrement se fera par retenue à la source : l'Etat retiendra, le cas échéant, le montant du prélèvement sur les attributions mensuelles qu'il fait aux communes du produit des impôts locaux, collecté par ses soins pour leur compte.

b) Quelles seront, en deuxième lieu, les communes bénéficiaires, des crédits du fonds ? Il faut en distinguer deux catégories :

- les communes de l'Ile-de-France de moins de 10.000 habitants dont le nombre de logements sociaux est supérieur à 1100, sans autre condition ;

- les communes de 10.000 habitants et plus, remplissant en outre cumulativement les deux conditions suivantes :

. le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune doit être supérieur à 11% ;

. son potentiel fiscal par habitant doit être inférieur à 80% du potentiel fiscal par habitant moyen régional.

c) Selon quelles règles seront répartis, entre les communes bénéficiaires, les crédits du fonds ?

La loi fixe quatre critères de répartition : la population, le potentiel fiscal, l'effort fiscal (pris en compte dans la limite de 1,20) et le nombre des logements sociaux.

Il me faut dire un mot de la notion d'"effort fiscal", que nous n'avons pas encore rencontrée : elle mesure le rapport entre le produit effectif de 3 des 4 taxes locales (celles qui pèsent sur les ménages : taxe d'habitation - plus taxe d'enlè- vement des ordures ménagères - et les deux taxes foncières) et le potentiel fiscal de la commune afférent aux mêmes impôts (c'est-à-dire, donc, calculé taxe professionnelle exclue). En évaluant ce que produit véritablement l'impôt local sur les ménages de la commune en cause, à l'aulne de ce qu'il serait susceptible de produire

.../...

compte tenu de la capacité contribu- tive de la population, on prend, en effet, la mesure de l'effort fiscal demandé à sa population par la commune considérée.

La loi prévoit donc ces quatre critères et renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de procéder à leur pondération. C'est la façon de faire communément adoptée, par exemple, pour les divers "concours particuliers" de la D.G.F., et encore pour la nouvelle D.S.U. La critique des saisissants n'a pas porté sur ce point ; je ne crois pas qu'il y ait lieu de soulever une inconstitutionnalité tirée de ce que le législateur serait resté en deçà de sa compétence.

Plus précisément, le décret à venir fixera des limites à cette pondération des quatre critères, à l'intérieur desquelles cette dernière sera, chaque année,arrêtée par un comité ad hoc nouvellement créé, distinct du comité des finances locales, et à ce jour innommé. Sa composition a été finalement limitée à des élus locaux de la région d'Ile-de-France, à l'exclusion de parlementaires ou de représentants du gouvernement.

Outre cette tache de pondération des critères de répartition des crédits dans le respect des fourchettes fixées réglementairement, je précise que ce comité :

- donne son avis sur la détermination de la liste des communes bénéficiaires,

- reçoit chaque année rapport du gouvernement sur le fonctionnement du fonds, retraçant les actions de développement social urbain entreprises par les communes bénéficiaires. Les maires de ces dernières doivent eux-mêmes présenter chaque année à leur conseil municipal un rapport sur "les actions entreprises afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie et les conditions de leur financement".

d) Les conditions de mise en place du mécanisme nouveau : Je l'ai dit, le fonds est créé, rétroactivement, à compter du 1er janvier 1991. Toutefois, pour cette année 1991, le comité des finances locales (qui "gère" la D.G.F.) est substitué au comité ad hoc nouveau. D'ailleurs le fonds ne sera pas alimenté en 1991 par le nouveau prélèvement, qui ne sera opéré qu'à partir de 1992. Cependant, les communes remplissant, en 1991, les conditions pour être bénéficiaires du fonds, pourront, sur leur demande, bénéficier d'un prêt d'une enveloppe (totale) de 300 millions de francs consenti, à taux nul, par la Caisse des Dépôts. La répartition de cette somme sera effectuée, par le comité des finances locales donc, selon les règles prévues pour la répartition du prélèvement. Le remboursement des prêts sera effectué en 6 ans, à compter de 1992, sur les ressources du fonds, par prélèvement sur les crédits à répartir.

.../...

2. Monsieur le Président, mes chers collègues, il ne vous aura pas échappé, par delà ces détails techniques, que ce nouveau mécanisme présente deux caractéristiques principales :

- il ne concerne que l'Ile-de-France, à la différence de la D.S.U. qui intéresse tout le territoire national ;

- il consiste en un mécanisme de redistribution obligatoire des ressources fiscales de certaines communes de la région (elles seraient au nombre de 52) au profit de certaines autres ( ) ; à la différence, là encore, de la D.S.U. qui est un mécanisme de redistribution à l'intérieur de cette contribution d'Etat aux collectivités locales, qu'est la D.G.F.

Ce sont ces caractéristiques principales qui, selon les saisissants, rendraient précisément ce mécanisme inconstitutionnel, à divers égards. Ils invoquent, plus précisément, trois moyens :

- Deux de ces moyens sont présentés tant par les députés que par les sénateurs saisissants :

. atteinte au principe d'égalité ;

. atteinte au principe de libre administration.

- Un moyen est propre aux sénateurs : il est tiré de la violation de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

a) L'atteinte prétendue au principe d'égalité :

L'ensemble des saisissants contestent donc, en premier lieu, le principe même du mécanisme, au nom du principe constitutionnel d'égalité.

Je me "débarrasse" d'abord, si je puis dire, d'un argument articulé par les seuls députés in fine de leur développement sur ce point : le principe d'égalité imposerait que la péréquation soit faite sur des ressources d'Etat reversées aux collectivités, et non sur les ressources propres de ces dernières. La question peut être discutée (et nous y viendrons plus loin) au regard du principe de libre administration des collectivités locales. Mais au regard du principe d'égalité, l'argument me paraît totalement inopérant.

Pour le surplus, députés et sénateurs contestent que le mécanisme instauré pour la région Ile-de-France, le soit pour cette région seulement, à l'exclusion de toutes les autres. A niveau de richesse identique, disent-ils, on verra telle commune, et non

pas telle autre, profiter de ce système (ou le subir), au simple motif géographique qu'elle est implantée en région d'Ile-de-France et non dans une autre région française.

Ils ajoutent que cette inégalité se double d'un paradoxe: les communes défavorisées d'Ile-de-France le sont en moyenne plutôt moins que les communes défavorisées des autres régions de France ; on verra pourtant des communes "franciliennes" profiter de deux systèmes de solidarité (la D.S.U. plus la péréquation Ile-de-France), alors que les communes - plus pauvres qu'elles - du reste du territoire national devront se "contenter" de la D.S.U...

Le problème qui nous est posé se formule donc ainsi : peut-on estimer qu'il existe, au regard de l'objectif de solidarité renforcée entre les communes qui est celui de la loi, une spécificité telle des communes de la région d'Ile-de-France qu'on puisse considérer cette dernière comme se trouvant dans une situation particulière, qui justifierait - dans la ligne de notre jurisprudence sur le principe d'égalité - qu'elle seule puisse être dotée du mécanisme de péréquation fiscale litigieux ?

La réponse à cette question n'est pas aisée. J'ai noté à cet égard que la commission permanente du Conseil d'Etat, lorsqu'elle a été saisie du projet de loi, avait émis des réserves à l'encontre d'un mécanisme de solidarité qui n'aurait pas une assise nationale.

Je suis tenté d'adopter un point de vue différent et ceci en fonction de plusieurs éléments.

Je voudrais vous exposer d'abord deux arguments liminaires, puis surtout faire valoir cinq éléments de fait dont la réunion me paraît de nature à emporter la conviction.

Mon premier argument liminaire consiste à vous représenter que les mêmes parlementaires qui ont signé les saisines, ne se sont pas opposés par principe, au cours des travaux législatifs, à l'institution d'un mécanisme de solidarité intercommunale propre à la seule Ile-de-France. Ils se sont bornés à critiquer les modalités du mécanisme présenté par le gouvernement. Les sénateurs sont même allés jusqu'à construire un système de substitution. C'est dire que l'idée d'une spécificité des besoins de l'Ile-de-France en termes de solidarité urbaine n'est pas sans force.

Je voudrais, en second lieu, faire une allusion à deux précédents législatifs.

D'abord, un tel système d'"impôt sur les impôts locaux", si je puis dire, pour les besoins de la solidarité intercommunale en région parisienne, n'est pas si nouveau qu'on l'a parfois dit :

l'article 33 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 avait créé un "fonds d'égalisation des charges des communes comprises dans la région parisienne" et elle seule, qui devait être alimenté, notamment, par des prélèvements sur la taxe locale sur le chiffre d'affaires des communes de la région, ressource des communes.

Ensuite, je voudrais dire un mot de la loi de finances rectificative n° 89-936 du 29.12.1989, dont l'article 40 a institué en région Ile-de-France une taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux. Certes, il ne s'agissait pas ici d'un "impôt sur les impôts locaux", mais d'un impôt d'Etat pesant directement sur certains contribuables de la région, afin de financer certaines dépenses d'équipement de cette dernière. Mais je tiens à vous rappeler que le Conseil constitutionnel, saisi par les sénateurs R.P.R., avait répondu à un moyen tiré de la violation du principe d'égalité : "que le fait que ce dispositif soit propre à la région d'Ile-de-France, où se posent avec une acuité particulière des difficultés spécifiques, ne méconnaît en rien les dispositions de l'article 2 de la Constitution aux termes desquelles la République assure l'égalité devant la loi". Ce sont là les motifs de notre décision du 29 décembre 1989, rendue sur le rapport de M. le Président JOZEAU-MARIGNE.

C'est une réponse un peu semblable que je vous suggère sur de faire dans le cas qui nous est aujourd'hui soumis.

Il me semble, en effet, que cinq éléments de fait convergent (même si aucun n'y suffirait à lui seul) à faire estimer qu'en Ile-de-France se fait sentir "avec une acuité particulière" la nécessité d'une solidarité inter-communale renforcée.

. Premier point, la région d'Ile-de-France est la plus riche de France. Elle produit 27% de la richesse nationale, tout en ne comptant que 18% de la population. Son potentiel fiscal par habitant est de 3.380F., alors que le potentiel fiscal moyen régional français s'élève à 2.097F. Certes, il existe d'autres régions prospères ; mais la région Rhône-Alpes, qui suit immédiatement la région d'Ile-de-France, n'a qu'un potentiel fiscal par habitant de 2.187 F. L'Ile-de-France, se "détache" donc nettement. Or, assurément, la nécessité de la solidarité au sein d'une collectivité est d'autant plus vive , ou l'absence de solidarité d'autant plus criante, que les inégalités de conditions tranchent avec l'abondance des moyens qui permettraient d'y remédier.

. La région d'Ile-de-France, deuxième point, offre à voir, précisément, sur la toile de fond de cette aisance collective, de fortes disparités de situation entre communes. Pour celles de 10.000 habitants et plus, le potentiel fiscal par habitant de la plus riche est douze fois plus important que celui de la plus pauvre. Paris et 180 autres communes "franciliennes" (sur un total de 1281) bénéficient de 67% de la richesse fiscale

.../...

régionale, alors que les 600 communes les moins favorisées n'en possèdent que 11%. D'autres régions connaissent d'importants écarts de condition entre communes ; mais il convenait de signaler que l'Ile-de-France est au nombre d'entre elles.

. Troisième point, cette région se distingue par la nature de ces inégalités entre communes. La désadéquation entre zones d'habitat et zones d'emploi, si elle peut être observée dans d'autres régions, est, en effet, particulièrement marquée en Ile-de-France. Par exemple 55% des salariés à Paris résident en dehors de la capitale. La richesse, industrielle et commerciale, des communes riches où viennent quotidiennement travailler les salariés, ne profite en rien aux communes qui ne sont riches ... que de cette population nombreuse résidant sur leur territoire, et doivent supporter seules les charges correspondantes.

. En quatrième lieu, la région d'Ile-de-France se caractérise par la faiblesse de la coopération intercommunale qui s'y est, jusqu'à ce jour, manifestée. Pas de communauté urbaine, une proportion de syndicats de communes très inférieure à la moyenne nationale : même s'il est vrai qu'elle est, en revanche, bien dotée en districts, on ne peut que constater que les inégalités entre communes "franciliennes" ne trouvent pas de compensation efficace dans les mécanismes de coopération intercommunale.

. Enfin, je voudrais souligner l'importance de la population étrangère présente en Ile-de-France. Comme le souligne le gouvernement dans ses observations, la question si elle n'a pas été abordée dans les débats du Parlement, est pourtant présente dans tous les esprits. La région Ile-de-France est, de très loin, celle où le nombre des étrangers par rapport à la population totale est le plus important, avec, au surplus, de fortes concentrations dans certaines communes déterminées - qui sont ainsi confrontées à toutes les charges particulières qu'implique une politique d'intégration.

J'ai déjà esquissé tout à l'heure le raisonnement auquel, en présence de ces constatations, je parviens, et que je vous propose de partager. Aucun de ces cinq éléments n'est peut-être, pris en lui-même, de nature à faire regarder l'Ile-de-France comme étant, au regard d'une politique de solidarité, dans une situation particulière. Mais leur convergence me paraît décisive. Richesse fiscale, mais masquant de fortes disparités, notamment en termes de charges sociales, charges qui présentent au surplus parfois une nature particulière, le tout sans le palliatif de mécanismes correcteurs. Ces caractéristiques, sinon toujours originales, du moins cumulées, me semblent conférer à la région d'Ile-de-France, dans la question de la solidarité entre les communes françaises, une spécificité de situation, justifiant que, sans rupture du principe d'égalité, un mécanisme complémentaire de péréquation qui lui soit propre, soit instauré.

.../...

Je vous invite donc à rejeter ce moyen.

Monsieur le Président : Messieurs, sur ce point intéressant ?

Monsieur ROBERT : Je voudrais poser une question et faire deux remarques. A propos de solidarité, le projet parle du principe de la solidarité nationale, ce n'est pas de solidarité nationale, mais de solidarité régionale qu'il s'agit, n'est-ce pas ? A propos de l'égalité, vous dîtes que l'Ile-de-France ne présente pas de spécificité au regard des divers éléments que vous avez énumérés mais que la spécificité résulterait de la convergence de ces éléments : mais plutôt que la convergence, c'est l'échelle d'importance des éléments en question, qui me paraît, quant à moi, faire particularité en Ile-de-France. Enfin, à propos de l'article 14 de la Déclaration de 1789, il me semble que le projet ne répond pas au moyen, mais de ce dernier point nous parlerons ultérieurement.

Monsieur LATSCHA : Pour l'instant nous ne nous occupons que de l'égalité ?

Plusieurs conseillers : Oui, oui.

Monsieur FAURE : C'est le problème le plus épineux. Pourquoi l'Ile-de-France, et elle seule ? Le Conseil d'Etat, effectivement, a fait savoir qu'il aurait préféré que le système fût étendu à l'ensemble du territoire. On ne peut valider la loi sur ce point que si le caractère spécifique de l'Ile-de-France est établi.

Monsieur MAYER : Y-a-t-il un "peuple" d'Ile-de-France ?

Monsieur FAURE : Je réponds à Monsieur ROBERT, il y a certainement, de par sa richesse, une spécificité de l'Ile-de-France ; je ne vois que Londres qui puisse lui être comparée en Europe occidentale. S'agissant des inégalités entre communes, c'st probablement moins sûr : à Lyon et dans sa banlieue, il n'est pas certain qu'il n'y ait pas des différences au moins équivalentes... Mais par la masse, la densité, la richesse, la particularité me paraît claire. Sans compter la spécificité des problèmes qui s'y posent sur le plan de l'ordre public... Je vous rappelle que si nous ne parvenions pas à déboucher sur ce terrain, il y a la deuxième branche de notre jurisprudence relative au principe d'égalité : celle qui est relative à l'intérêt général... La situation de certaines banlieues est explosive ; il ne fait pas de doute qu'il y a là un problème de sécurité nationale. Souvenez-vous que Mai 68 a été un phénomène quasi-exclusivement parisien. En province, on a voulu copier un peu... A Cahors, on s'est un peu réuni, avant d'aller boire un verre... Toute l'histoire de France est d'ailleurs essentiellement parisienne. J'ajoute que si les communes pauvres ne recevaient que la D.S.U., étant donnés les

chiffres mis en avant, elles n'auraient que des miettes par rapport à l'importance des besoins : c'est la dotation Ile-de-France qui représente quelque chose de substantiel. Enfin, dernier argument, je ne vois pas en quoi une politique de solidarité ne serait constitutionnelle que si elle est financée par le budget de l'Etat. De la solidarité, les budgets départementaux, dont l'aide sociale représente la moitié du montant, ne cessent déjà d'en faire... Pour tous ces motifs, j'admets, en ce qui me concerne, la spécificité de l'Ile-de-France.

Monsieur CABANNES : Je voudrais revenir d'abord sur l'avis défavorable du Conseil d'Etat en insistant sur ses termes : "Sans remettre en cause dans son principe l'institution, au profit des communes défavorisées, d'un prélèvmeent sur les ressources fiscales des communes dotées d'un potentiel fiscal élevé, le Conseil d'Etat a estimé qu'au regard d'un tel objectif, à caractère national, ce prélèvement et sa redistribution ne pouvaient être réservés aux seules communes de la région d'Ile-de-France"... Deuxième point, le rapporteur rappelait la décision du 29 décembre 1989. Mais il ne faut pas oublier que nous y avons également précisé que, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des "critères objectifs et rationnels". Ce fonds a pour conséquence qu'en Ile-de-France certaines communes vont cumuler le bénéfice qu'il représente avec celui de la D.S.U., alors que des communes défavorisées d'autres régions, qui le sont même plutôt davantage, ne bénéficieront d'aucun des deux côtés. A mon sens, il y a rupture d'égalité. On n'a pas utilisé des critères "objectifs et rationnels", mais bel et bien subjectifs et irrationnels. Enfin, quant au "cumul" dont parle le projet, pour moi, il n'est pas du tout évident et je ne suis pas d'avis qu'il légitime un traitement particulier.

Monsieur ROBERT : Pour ma part, encore une fois, ce qui fait la spécificité, c'est l'échelle d'importance des éléments, qui leur donne une répercussion nationale. C'est çà, bien plus que la convergence.

Monsieur LATSCHA : J'avoue être sensible à l'argumentation du Conseil d'Etat, telle que l'a rappelée Monsieur CABANNES. La solidarité nationale doit s'appliquer à toutes les situations qui se retrouvent à l'identique ailleurs en France. Ne le faire jouer que pour une seule région est dès lors critiquable. Est-ce que, s'agissant de l'Ile-de-France, les problèmes ne se présentent qu'avec une différence éventuelle de degré, ou y-a-t-il des différences de nature, qui seules autoriseraient à parler de spécificité ? Je crois qu'on n'a pas assez insisté, à cet égard, sur Paris. J'ai été sensible à ce qu'en a dit Monsieur FAURE. Je crois qu'il faut insister sur cet aspect parisien.

Monsieur le Président : Il me semble que le problème n'est pas si difficile, pour peu qu'on l'envisage du seul point de vue constitutionnel. Il y a une obligation de solidarité nationale. Le mécanisme qui nous est soumis apparaît comme un complément à un mécanisme de solidarité nationale, s'inscrivant, par le biais d'une solidarité régionale, dans la solidarité nationale. Il est certain qu'il y a des difficultés en Ile-de-France ; mais aussi qu'il y en a ailleurs. Mais le problème est celui de la liberté du législateur : est-ce que le législateur a ou non le pouvoir de traiter en priorité une région. Le Conseil d'Etat est ambigu : il regrette qu'on n'aille pas au-delà, mais il regrette seulement. Que le Gouvernement et le Parlement aient décidé de s'occuper en premier lieu, ou par priorité, de l'Ile-de-France, voilà qui est un choix politique, qu'on peut contester, mais qui n'est assurément pas inconstitutionnel. Bien sûr qu'il y a des spécificités : comme MM. LATSCHA et FAURE, je crois que les problèmes de Paris et de sa banlieue résonnent plus que partout ailleurs. Il y a des pesanteurs considérables en Ile-de-France : les immigrés, les banlieues - lors de mes petits cours d'instruction civique en Seine-Saint-Denis, j'ai pu remarquer que 55 % des élèves étaient d'origine africaine ou magrébine... Mais quoi qu'il en soit, la question que je me pose surtout est de savoir au nom de quoi le législateur n'aurait pas le droit de commencer par l'Ile-de-France... Cela dit, à mon sens, il y a des modifications à apporter au projet de décision. Mais, sur les principes, on fait une première expérience de complément de solidarité régionale ; si ça réussit, on l'appliquera ailleurs ; si c'est mauvais, on renoncera au contraire à l'extension. Il n'y a pas d'obligation positive à faire marcher toute la France du même pas ! Pour moi, il n'y a donc pas de difficultés.

Monsieur FABRE : De tout ce qui vient d'être dit, il me semble résulter des amendements au projet sur la solidarité régionale, et sur le "cumul" auquel il faudrait rajouter l'"ampleur".

Monsieur le Président : Ne serait-ce que l'ampleur du terrible problème des transports !...

Monsieur FAURE : Et le coût des terrains, le foncier...

Monsieur le Président : On a côte à côte des dortoirs et des bureaux....

Monsieur LATSCHA : Je reviens sur la nécessité d'insister sur Paris.

Monsieur FABRE : Demain, avec la Corse, nous verrons bien un autre cas d'application d'une solution à une région géographiquement délimitée. On a déjà vu la même chose par le passé pour les bassins de reconversion, les zones de montagne...

Monsieur FAURE : Oui, mais c'étaient toutes les zones de montagne qui étaient visées, et pas les zones de plaine...

Monsieur le Président : Monsieur le rapporteur, voulez-vous procéder à la lecture du projet ?

Monsieur FABRE reprend la lecture de son projet, à la page 10, sur l'article 14 relatif à la solidarité entre les communes d'Ile-de-France.

Parvenu au considérant ayant trait aux responsabilités respectives de l'Etat et des communes en matière de solidarité, il fait état d'une nouvelle rédaction, élaborée par Monsieur le Secrétaire général conformément aux voeux du Conseil, qui l'entérine.

Le rapporteur procède ensuite à la lecture des considérants relatifs à l'institution d'un régime de solidarité intercommunale propre à l'Ile-de-France, en ajoutant, dans le quatrième d'entre eux, l'"ampleur" des éléments à leur "cumul". La discussion s'engage ensuite sur cette rédaction.

Monsieur LATSCHA : Après "considérant que si les différents éléments ci-dessus mentionnés...", ce n'est pas convaincant...

Monsieur ROBERT : Moi, ce qui m'ennuie, c'est dans le considérant précédent : on mentionne des chiffres précis et puis on fait dans le vague. Ou on supprime le pourcentage, ou on assortit également la suite de chiffres...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Au début de la page 14, on dit qu'il y a entre ces communes une distribution très inégale du potentiel fiscal, mais il y a aussi l'inégalité des obligations sociales... Par exemple, dans les banlieues, il y a des obligations considérables d'écoles maternelles, ce qui coûte très cher - deux fois plus que les écoles primaires... Si un enfant d'école primaire coûte 2 500 F, un enfant de maternelle en coûte 5 000 : parce qu'il faut des femmes de service pour les soins de propreté... C'est juste un exemple pour marquer - et il faut le faire aussi dans le projet - combien sont grandes les obligations sociales de ces communes...

Monsieur le Président : Il y a donc écart à la fois du point de vue de l'importance des ressources, et des obligations... Mais je reprends les considérants de notre décision du 29 décembre 1989, au rapport de Monsieur JOZEAU-MARIGNE ; nous avons dit : "visant à corriger les déséquilibres les plus graves... d'éloignement entre leur lieu de travail et leur lieu d'habitation et de saturation des infrastructures de transport". Est-ce que tout n'était pas dit ?

Monsieur le Secrétaire général : Il s'agissait des motifs qui pouvaient être tirés des travaux préparatoires de la loi. Le Conseil constitutionnel les a repris à son compte. Ce qui gênait les saisissants, c'est le fait que l'assiette de la taxe était régionalisée, alors qu'elle profitait à des actions engagées par l'Etat... Ici, les saisissants disent, à propos de chaque élément spécifique : ceci, vous le retrouvez dans la région Nord-Pas-de-Calais, ou dans la région Rhône-Alpes... La rédaction de la décision de 1989 est difficile à transposer car il y a une différence entre un impôt destiné à financer des infrastructures et une péréquation fiscale visant au financement d'équipements sociaux de proximité...

Monsieur le Président : En 1989, il y avait déjà la question des logements sociaux... Quoi qu'il en soit, il faut renforcer ce considérant.

Monsieur FABRE : Mieux vaut ne pas trop entrer dans le détail...

Monsieur le Président : Je suis contre les statistiques ; elles se retournent toujours contre vous...

Monsieur FABRE : Enlevons donc les chiffres relatifs à la richesse.

Monsieur FAURE propose une rédaction qu'il a élaborée et conclut : ... c'est du Shelley !

Monsieur ROBERT : Il faudrait dans un premier considérant faire état des particularités, et dans un second dire que leur cumul leur donne une résonnance nationale...

Monsieur LATSCHA : Il faut faire référence à la capitale et parler à la fois d'obligations d'équipement et à caractère social. Mais moi, je suis plutôt pour un regroupement des deux considérants...

Monsieur le Secrétaire général : La difficulté réside dans l'argumentation des sénateurs qui incite à répondre de façon détaillée.

Monsieur LATSCHA : Il ne faut pas répondre point par point aux sénateurs.

Monsieur FABRE : Ne citons pas les chiffres...

Monsieur le Président : Il faut se contenter d'énumérer les arguments de fait.

Monsieur FABRE : Au fond, il y en a quatre : la masse de la population, la richesse plus élevée, les différences en termes

à la fois de ressources et d'obligations sociales, et la présence de Paris.

Monsieur le Secrétaire général : La spécificité, qui permet le traitement inégal, doit se fonder sur l'objet de la loi : que la capitale soit en Ile-de-France n'est pas en soi le problème... C'est la richesse relative de Paris qui entre en ligne de compte.

Monsieur LATSCHA : La présence de la capitale a pour effet que les problèmes régionaux de l'Ile-de-France intéressent l'ensemble de la Nation.

Monsieur le Président : Il faut marquer la spécificité, mais aussi que le législateur est libre de choisir de ne pas faire marcher toutes les régions d'un même pas... Pour Paris, il est de fait que l'Ile-de-France revêt un caractère propre parce qu'elle renferme la capitale de la France.

Monsieur ROBERT : Il faut le dire dans une incidente.

Monsieur MAYER : Ou par un "au surplus".

Monsieur le Président : Non, simplement : "dans laquelle se trouve la capitale".

Monsieur ROBERT : Ça a une résonance nationale...

Monsieur le Secrétaire général : Des troubles à Vaux-en-Velin peuvent aussi avoir une résonance nationale...

Monsieur le Président : Messieurs, nous piétinons, nous piétinons...

Monsieur le Secrétaire général : Trois idées ont été émises : parler de la masse de la population sans citer de chiffres, faire allusion aux besoins sociaux, et mentionner la présence de la capitale.

Monsieur le Président : La question de la coopération intercommunale, c'est désagréable et surabondant.

Les conseillers mettent au point la rédaction des deux considérants en cause.

La séance est suspendue à 13 heures.

Monsieur FABRE : J'en viens (b) à l'atteinte prétendue au principe de libre administration des collectivités locales.

Sur ce point encore, l'argumentation des députés recoupe celle des sénateurs.

Ils se disent d'abord conscients que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement, c'est toutefois "dans les conditions prévues par la loi"; et que, selon l'article 34, il appartient à la loi de déterminer les principes fondamentaux notamment des ressources des collectivités locales, et de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.

Mais ils prétendent qu'en l'espèce la libre administration des communes serait, même compte tenu de cette réserve, méconnue par la loi déférée, et ceci de deux façons :

- par le principe même du mécanisme de péréquation Ile-de-France litigieux, qui s'analyse en un prélèvement, pour redistribution ultérieure, sur des ressources fiscales communales propres.

- par la portée de ce mécanisme, qui aurait pour effet, notamment en cas de combinaison éventuelle avec celui de la D.S.U., de restreindre les ressources des communes concernées au point d'entraver leur libre administration.

Aucun des deux volets de cette argumentation ne m'a convaincu.

- Reprenons la critique du principe même du prélèvement de ressources fiscales. Elle s'articule autour de deux idées :

. d'abord, selon les députés, les communes, du fait du prélèvement obligatoire sur leurs ressources fiscales, perdraient leur "liberté de déterminer souverainement le poids de leur fiscalité locale sur leurs administrés". Mais, paradoxalement, ce sont les sénateurs saisissants qui apportent la réponse à ce grief, en formulant le leur : les communes devront (mais il faudrait dire : "pourront") augmenter leurs impôts pour compenser le prélèvement de l'Etat destiné à financer d'autres collectivités. En réalité, la contrainte que fait en l'espèce peser la loi sur la fiscalité locale, n'est pas, dans son principe, sinon dans ses modalités, d'une nature différente de celle qui résulterait, par exemple, d'une restriction apportée aux limites à l'intérieur desquelles la collectivité locale peut fixer elle-même le taux d'une imposition, ou à l'assiette d'une imposition. L'atteinte à la liberté de la commune est même plutôt moins sévère : on ne touche pas directement à sa liberté de manoeuvre fiscale ; il lui sera loisible de voter des ressources fiscales (ou d'une autre nature, d'ailleurs) de substitution ; elle conservera la maîtrise de ses choix quant au poids de la fiscalité locale - dans toute la mesure où la législation par ailleurs la lui confère.

. ensuite, les députés font valoir que les communes ne détermineront pas la destination des fonds prélevés, lesquels

.../...

sont pré-affectés. Mais condamner ce fait, au nom de la libre administration des collectivités locales, aboutirait à interdire tout système de dépenses obligatoires, dont vous savez qu'elles sont nombreuses dans le dispositif français des finances publiques locales. Or, je ne vois aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle qui interdirait ce système. On peut rappeler sur ce point la décision rendue par le Conseil le 29 mai 1990 à propos de la loi sur la mise en oeuvre du droit au logement.

La création du mécanisme de péréquation fiscale litigieux ne me paraît donc pas en soi attentatoire au principe de libre administration des collectivités locales.

- Mais, l'est-elle du fait de la portée qu'aura le mécanisme sur les ressources des communes concernées ? Je ne le crois pas davantage.

Nous retrouvons ici une problématique dont nous avons déjà eu à faire usage. Par exemple, dans la décision du Conseil constitutionnel n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, au rapport de M. LATSCHA, à propos de la taxe départementale sur le revenu (la T.D.R., que nous retrouverons tout à l'heure).

La péréquation est-elle susceptible de restreindre les ressources fiscales des communes en cause au point qu'il faille regarder leur libre administration comme entravée ?

Je ne le pense pas, qu'on envisage la question du seul point de vue de la péréquation ou, comme le font également les sénateurs, du point de vue de ses effets cumulés avec ceux de la D.S.U.

Bien sûr, la question du seuil au-delà duquel il faudrait estimer qu'il y a "entrave" peut faire l'objet de discussions. Je crois que le Conseil constitutionnel s'est par là-même doté d'un instrument de contrôle servant à ne sanctionner que des atteintes manifestes à une minimale liberté de manoeuvre financière des collectivités locales.

Nous ne sommes pas ici dans ce cas de figure.

J'ai déjà attiré votre attention sur ce point lorsque j'ai fait la description du système : il est prévu que le montant prélevé pour l'alimenter sera plafonné ; il ne pourra pas être supérieur à 5% des dépenses réelles de fonctionnement de la commune lors de l'avant-dernier exercice.

Quant à l'hypothèse où une commune "francilienne" se verrait assujettie à la fois au prélèvement au titre de la D.S.U. et au prélèvement au titre de la péréquation en Ile-de-France, il convient de préciser deux choses :

. d'une part, d'après les estimations, elle ne se vérifiera que dans un petit nombre de cas ; on ne cite que cinq communes : Paris, Boulogne-Billancourt, Levallois-Perret, Saint-Cloud et Neuilly.

. d'autre part, sur ces cinq cas, le plafond de 5% (prévu pour la seule péréquation Ile-de-France) ne sera franchi que dans trois cas, sans jamais atteindre 6,5% des dépenses réelles de fonctionnement.

Il me semble, dans ces conditions, qu'il convient de repousser ce second moyen dirigé, au nom du principe de libre administration des collectivités locales, contre la péréquation fiscale instituée, par la loi déférée, en Ile-de-France.

Monsieur le Président : Bien, Messieurs, sur ce point précis ?... Pas de réactions ?... Alors nous passons à la lecture du projet.

Monsieur FABRE procède à la lecture correspondante du projet.

Monsieur le Président : Doit-on dire "la finalité du prélèvement, qui commande l'utilisation de son produit" ?

Monsieur le Secrétaire général : C'est une faiblesse de la loi qui est ici corrigée...

Monsieur FAURE : Pourquoi dit-on : "qui commande" ?

Monsieur FABRE : Parce qu'il y a un risque que les fonds soient détournés à d'autres usages...

Monsieur FAURE : Vous n'ajoutez pas grand chose...

Monsieur le Président : "Finalité" ou "affectation" ?

Monsieur le Secrétaire général : "Raison d'être" ?

Monsieur le Président : Non, finalement "finalité" va bien... Messieurs, d'autres questions sur cette rédaction ?

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : Au milieu de la page 17, deuxième considérant, "minoration" est suivi de très près par "minimale"...

Monsieur le Président : De toutes façons le lecteur non initié sera mort d'ennui avant de parvenir à la page 17...

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : Je n'aime pas beaucoup, page 15, le "considérant qu'ainsi qu'il a"...

La rédaction est améliorée sur ce point.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Je note qu'à la Caisse des Dépôts qui est actuellement l'objet d'attaques, on soutire ainsi 300 millions sans intérêt sans qu'elle ait son mot à dire. Cela ne nous concerne pas, mais je constate le fait.

Monsieur FAURE : C'est pour elle une goutte d'eau !

Monsieur FABRE : Il s'agit de permettre le démarrage du système dès 1991.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Ce qui n'appelle de ma part aucune critique...

Monsieur le Président : Ça ne regarde que le Conseil d'administration de la Caisse. C'est intéressant mais non topique pour nous... Monsieur FABRE, s'il vous plaît, nous poursuivons.

Monsieur FABRE : J'en arrive (c) à l'attente prétendue à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen.

Je vous rappelle les termes des dispositions de cet article : "Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée".

Les sénateurs saisissants reprennent la question de la destination des sommes que le mécanisme conduira à prélever sur certaines communes "franciliennes", en l'envisageant au regard de l'article 14 de la Déclaration de 1789.

Leur raisonnement est le suivant : les citoyens des communes contributrices, ni leurs représentants, ne pourront "suivre l'emploi" de la partie du produit de leurs impôts locaux qui sera prélevée, puisqu'elle le sera pour alimenter, par le biais d'un fonds, les budgets des communes bénéficiaires, communes tierces. Au surplus, ces dernières ne sont pas elles-mêmes tenues par une garantie d'affectation à un usage précis des ressources dont elles bénéficient.

Il me semble qu'il faut repousser cette argumentation.

Je ne suis pas sûr, en effet, que l'on puisse ainsi se prévaloir de l'article 14 de la Déclaration pour l'appliquer à la fiscalité locale prise isolément. Comment pourrait-il, en particulier, concerner les impôts locaux (et les citoyens "locaux" ou leurs représentants), lorsqu'il prévoit la détermination du recouvrement des impositions ? Il appartient à la représentation nationale seule, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les modalités de recouvrement des

.../...

impôts. J'hésite à aller jusqu'à dire que l'article 14 ne s'applique pas du tout aux impôts locaux. Je crois, en réalité, qu'il vise globalement la contribution publique, et qu'il pose simplement le principe d'un nécessaire contrôle "politique", c'est-à-dire par les citoyens ou leurs représentants, de l'emploi de cette contribution - qu'elle soit locale ou nationale. Pour le surplus, il y a lieu de se référer au texte même de la Constitution de 1958 qui fonde, dans son article 34, la compétence de la loi pour toutes les catégories d'impôts.

Quoiqu'il en soit, on ne saurait dire que le dispositif législatif adopté ne permet pas un contrôle, par les représentants des citoyens, des sommes en cause. La loi déférée fixe avec précision le cheminement de ces dernières : prélèvement au profit d'un fonds géré par des élus, répartition selon des règles objectives, au bénéfice final de communes bénéficiaires désignées par des critères clairs, et dont les conseils municipaux décideront l'affectation exacte.

Il ne m'apparaît pas que les prescriptions de l'article 14 de la Déclaration des droits exigent davantage.

Monsieur le Président : Je ne comprends pas pourquoi ils sont allés chercher cela...

Monsieur le Secrétaire général : L'argument est ingénieux. Il est malaisé d'y répondre.

Monsieur le Président : Qui pourrait savoir à quelle "contribution publique" ils pensaient en 1789 ?

Monsieur ROBERT : Il me semble que le projet ne répond pas au moyen. Ou alors seulement par les articles 34 et 72. Ce qui est une façon de biaiser, pas de répondre.

Monsieur FABRE : Ce qui est en cause, c'est le suivi...

Monsieur ROBERT : C'est vrai que les citoyens d'une commune "ponctionnée" n'auront aucun moyen de "contrôler l'emploi" des fonds. Il y aura bien un contrôle par un conseil municipal, mais ne représentant par les mêmes citoyens...

Monsieur le Président : Tous les citoyens, c'est la représentation nationale. C'est un moyen tordu. Le texte est archaïque. Quand ils ont écrit cela personne ne pensait aux impôts locaux... On passe à la lecture du projet.

Monsieur FABRE procède à la lecture de la partie correspondante du projet.

Monsieur le Président : Après "commune ponctionnée", faut-il ajouter : "sic" ?

Monsieur le Secrétaire général : Peut-être les guillemets suffisent-ils...

Monsieur le Président : On dit "contributive" ?

Monsieur LATSCHA : Ce sont les sénateurs eux-mêmes qui le disent...

Monsieur le Président : Quand on compare le style des sénateurs de 1991 avec le style de l'article 14 de la Déclaration de 1789, on saisit en une seconde ce que c'est que la dégénérescence du verbe...

Mais c'est vrai qu'on ne répond pas au fait que d'un côté il s'agit du vote, et de l'autre du suivi de la dépense...

Monsieur le Secrétaire général : Le Conseil pourrait ajouter une référence à l'article 15 de la loi...

Monsieur le Président (après avoir relu l'article 14 de la Déclaration) : on dit simplement : parce que la loi le permet...

Monsieur le Secrétaire général : Via la Constitution...

Monsieur le Président : Parce que les représentants du peuple en ont décidé ainsi...

Monsieur FAURE : Il ne faut pas prendre à la lettre ce texte vieuxde 202 ans... Ce qui compte, c'est son esprit et sa portée. Ce qui compte, c'est le caractère démocratique à la fois du vote de la fiscalité et du contrôle de l'emploi des ressources qui en sont issues. La difficulté au cas particulier, c'est que ce n'est pas la même collectivité qui assume les deux fonctions. Mais un vote par l'Assemblée nationale ou un vote par un conseil municipal, c'est toujours un vote des représentants du peuple.

Monsieur FABRE : Le troisième alinéa de la page 19 du projet ne dit rien de différent.

Monsieur le Président : Le deuxième paragraphe de la page 20, en revanche, prête à discussion. C'est un peu obscur.

Monsieur le Secrétaire général : Le projet se situe au niveau de la compétence. La rédaction repose sur l'idée que l'article 14 de la Déclaration de 1789 pose une règle de compétence qui peut être complétée par celle de l'article 34 de la Constitution de 1958. Mais, pour renforcer le raisonnement, on peut tirer argument de l'article 15 de la loi, sur la reddition des comptes...

Monsieur le Président : le fondamental selon l'article 14 est que l'impôt est voté par le Parlement. Ce principe est à mettre en

oeuvre selon les modalités prévues par la Constitution, et notamment son article 34. On a respecté l'article 14 du seul fait que le Parlement a voté cet impôt... Il faut s'en tenir là. Dès qu'on entre dans l'interprétation de la Déclaration, on s'aventure sur un terrain vertigineux.

Monsieur ROBERT : Le seul fait que le législateur soit compétent suffit...

Monsieur le Président : Voilà !

Monsieur le Secrétaire général : il s'est conformé à l'article 14.

Monsieur le Président : En exerçant sa compétence de l'article 34.

Monsieur ROBERT : On pose donc le postulat que la seule compétence du législateur en matière fiscale épuise l'article 14... J'en doute.

Monsieur le Président : Reste l'argumentation de Monsieur Fourcade, selon laquelle l'Etat ne pourrait disposer des ressources communales. Là, il faut apporter une réponse différente.

Monsieur LATSCHA : Le Gouvernement doit présenter un rapport.

Monsieur le Président : Là, vous en êtes encore au suivi. Le problème est le suivant : est-ce que l'Etat peut ponctionner des collectivités locales au profit d'autres. C'est ça la première question... Je ne sens pas la nécessité qu'on le dise.

Monsieur le Secrétaire général : Il y est répondu à propos de la libre administration.

Monsieur FAURE : La dépense obligatoire, c'est moins aggressif que la ponction. Mais l'Etat à le droit de le faire. Vous avez voté 100 francs on vous en prend 10. C'est psychologiquement plus dur, mais il a le droit.

Monsieur le Président : On ne peut pas le dire *expressis verbis*.

Monsieur FAURE : L'ambiguité est une merveilleuse trouvaille !

Monsieur le Président : Alors, pour le suivi, fait-on référence aux autres conseils minicipaux ?

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : L'important, c'est le L. 263 ; l'article 15, c'est prévisionnel.

Monsieur le Président : Non, l'article 15, c'est le compte rendu, le texte dit : "ayant bénéficié".

Monsieur LATSCHA : Les deux se rejoignent.

Monsieur le Président : Oui, il faut mettre les deux.

Monsieur FAURE : En réalité, il y a une cascade de garanties démocratiques.

Les conseillers mettent au point la rédaction définitive du considérant.

Monsieur FABRE reprend alors l'exposé de son rapport :

A l'initiative de M. BARROT, député, a été introduit à l'article 18 de la loi déférée, un troisième mécanisme de solidarité : entre les départements.(III)

Il s'agit de la redistribution d'une partie de DGF des départements (soit environ 15 % de la DGF totale, le reste constituant la DGF des communes), au profit, pour dire les choses simplement, des départements ruraux les plus pauvres, ou, pour les dire de façon plus technique, des départements bénéficiaires de la "dotation de fonctionnement minimale", qui est l'un des concours particuliers dela DGF des départements).

Les départements contributifs (ils seront au total 14) relèveront de deux catégories :

- ceux dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au potentiel fiscal par habitant moyen national sans atteindre toutefois le double de cette valeur et dont le nombre de logements sociaux n'atteint pas 10 % de la population ;

- ceux dont le potentiel fiscal par habitant excède le double du potentiel fiscal moyen par habitant national, sans autre condition.

Les premiers verront leur attribution de DGF amputée d'un prélèvement de 15 %, les seconds d'un prélèvement de 24 %. Ces taux sont, à titre exceptionnel, ramenés pour 1992, année d'entrée en vigueur du mécanisme, à, respectivement, 10 et 16 %.

Comme pour la péréquation fiscale en Ile-de-France, enfin, un plafond est institué : le prélèvement ne pourra excéder 5 % des dépenses réelles de fonctionnement du département concerné lors de l'avant-dernier exercice.

Les sénateurs saisissants estiment, en premier lieu, que les taux de prélèvement adoptés pour le régime permanent applicable à

.../...

compter de 1993 (soit 15 et 24 %), restreindront les ressources des départements concernés au point d'entraver leur libre administration.

A argument semblable (à celui présenté pour la péréquation fiscale en Ile-de-France), vous ferez une réponse semblable, dans la mesure où un plafond de 5 % des dépenses réelles de fonctionnement du pénultième exercice, est institué.

En second lieu, les sénateurs font référence à l'instauration, à compter du 1er janvier 1992, par l'article 56 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990, de la taxe départementale sur le revenu (TDR), qui doit se substituer à la part revenant aux départements de la taxe d'habitation.

Plus précisément, ils visent le II-5e de l'article 56, lequel, vous vous en souvenez, pour l'année 1992 d'entrée en vigueur de la TDR, plafonne le produit possible de cette dernière, dans des conditions qui, à cause du mécanisme de liaison existant entre les taux des impôts locaux, risquent d'entraîner des contraintes non négligeables pour quelques départements.

Le Conseil constitutionnel a néanmoins jugé, dans sa décision du 25 juillet 1990 au rapport de M. LATSCHA, que, cette mesure de plafonnement étant "limitée" à la seule année 1992, en dépit de ces contraintes pour "certains" départements, elle n'était pas de nature à entraver la libre administration de la collectivité départementale.

Les saisissants estiment que le cumul, en 1992, de ce plafonnement de la TDR et du prélèvement sur la DGF départementale instauré par la loi déférée, serait, lui, de nature à constituer une entrave.

Je ne crois pas qu'on puisse éluder la question comme le fait le gouvernement, qui souligne que la TDR, en vertu de la loi l'instaurant elle-même, n'entrera en vigueur, en 1992, que si, d'ici là, une autre loi en décide ainsi.

Mais, quoique le gouvernement ne nous ait guère éclairé sur ce point, je pense que le moyen doit être repoussé.

D'abord parce que le caractère limité, dans le temps et probablement quant au nombre (en tout état de cause inférieur à 14) des départements susceptibles de subir des contraintes substantielles, vaut pour le cumul autant que pour la seule TDR.

Ensuite, il y a lieu de souligner que les taux de prélèvement sur la DGF départemtale sont, exceptionnellement pour l'année 1992, abaissés de 15 et 24 % à, respectivement, 10 et 16 %.

Enfin, nous savons par les simulations effectuées que, sur les 14 départements qui subiront le prélèvement, celui qui serait le plus touché (le Haut-Rhin) ne le serait qu'à proportion de 3 % de ses dépenses réelles de fonctionnement du pénultième exercice, soit 2 points de moins que le plafond autorisé (de 5%). Il existerait donc une marge de manoeuvre de fait dans la contrainte-prélèvement DGF, où l'on pourrait considérer que vient se "loger" la contrainte TDR. En sorte que l'on resterait, en tout état de cause, dans l'hypothèse d'une contrainte maximale de 5 %, dont j'ai dit qu'elle ne constitue pas une entrave à la libre administration des départements.

Je vous invite donc à déclarer également conforme à la Constitution ce troisième mécanisme de solidarité institué par la loi déférée.

Monsieur FAURE : Nous avons réglé le fond de ce problème pour ce qui est des communes. Pourquoi refuserait-on aux départements ce que nous avons acccepté pour elles ? En revanche, la question des 4 % d'impôt sur le revenu mérite considération. Jusqu'en 1991 inclus, la taxe d'habitation est fixée par le vote du conseil général. Sous réserve de dispositions faisant toutefois dépendre le taux de celui des autres taxes. A partir de 1992, il n'y aura plus de part départementale de la taxe d'habitation. Elle sera remplacée par un impôt sur le revenu des habitants, dont le produit sera plafonné à 4 %. Ceci échappe complètement à la décision des conseil généraux, qui n'auront plus aucun moyen de moduler leur politique fiscale. Ce qui se passe, c'est que les deux dispositions vont se neutraliser. Dans les départements pauvres, où sont les belles demeures habitées par les parisiens, on va perdre de grosses taxes d'habitations, sans toucher de l'IR, les propriétaires ayant leur domicile fiscal à Paris, qui gagnera à l'opération...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Est-ce que l'administration aura tenu compte de la remarque judicieuse de Monsieur FAURE ? Cela est susceptible de changer complètement l'impact de ce qu'a fait voter Monsieur Barrot !

Monsieur le Président : Tout cela est très intéressant, mais parfaitement extra-constitutionnel.

Monsieur LATSCHA : L'argumentation tirée de ce qu'il faudra une autre intervention de la loi pour que celle-ci entre en vigueur, nous l'avions déjà écartée. Par ailleurs, au fond, la marge de 4 % du montant global est un plafond. Donc, la mesure proposée aujourd'hui ne peut être perçue que comme une compensation. Mais il est vrai que les départements pourvus de résidences secondaires vont perdre du fait de la suppression de la taxe d'habitation.

.../...

Monsieur FAURE : Certains n'ont pas besoin de compensation. 4 % c'est le plafond par rapport au produit de la taxe d'habitation de l'année précédente. Alors ce qu'on a fait, c'est augmenter au maximum en 1991 la taxe d'habitation, de façon à partir du plus haut possible en 1992 !

Monsieur le Président invite Monsieur FABRE à lire le projet sur ce point, ce qu'il fait.

Monsieur FABRE (après que le projet a été adopté) : Il reste l'article 19 de la loi, lequel n'est pas critiqué par les saisissants, sauf par inséparabilité. Je peux vous en parler, ou pas...

Monsieur le Président : Allons, en route ! Vous n'allez pas nous en priver !...

Monsieur FABRE : Alors, juste pour le plaisir !

DSU, péréquation fiscale "francilienne", solidarité interdépartementale - voilà déja trois mécanismes nouveaux de redistribution financière entre les collectivités locales ... Les choses auraient été sans doute trop simples : voici encore la DPSU, "dotation particulière de solidarité urbaine" (article 19 de la loi) ... (IV)

Pourquoi cet ultime ajout, apporté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture ?

Parce qu'au fur et à mesure que les "simulations" effectuées par les services du Gouvernement sont venues éclairer les travaux du Parlement, on s'est rendu compte que le mécanisme de la DSU, tel qu'initialement envisagé, ne remplissait pas complétement son office : plusieurs communes, pourtant dignes de profiter du système, - on citait Marseille ou Montfermeil, où les problèmes de quartiers "sensibles" sont indéniables -, passaient au travers de ses mailles ...

Alors les députés ont d'abord amendé le dispositif de la DSU lui-même : notamment en introduisant une référence alternative aux aides personnelles au logement, pour la détermination des communes bénéficiaires - celles-ci sont en conséquence passées de 399 à 428 (dont Marseille).

Mais Montfermeil, Vénissieux, Toulouse, Saint-Denis, La Courneuve et d'autres ... continuaient à ne pas entrer dans le système ...D'où la DPSU, comme mécanisme complémentaire, de "rattrapage" en quelque sorte.

Ce mécanisme présente trois caractéristiques principales :

- la détermination des communes susceptibles de bénéficier de la DPSU est faite par référence aux communes bénéficiaires de la DSU ; elles seront de deux sortes :

. les communes de 10.000 habitants et plus ne remplissant que l'une des deux conditions permettant de bénéficier de la DSU (condition de faiblesse du potentiel fiscal ou condition de lourdeur des charges sociales - mesurées par le nombre des logements sociaux ou des bénéficiaires d'aides personnelles au logement).

Il s'agit donc de faire pénéter dans le système de solidarité les communes qui "flirtaient" avec ses limites. L'attribution DPSU effectuée dans ce cas sera toutefois plafonnée par rapport à l'attribution moyenne de DSU faite à toutes les communes bénéficiant de cette dernière.

. La deuxième sorte de communes éventuellement bénéficiaires repose sur une inspiration légérement différente.

On a profité de l'occasion pour traiter le cas des communes (quelle que soit leur population) qui, profitant de la DSU, cesseraient brutalement, d'une année l'autre, de remplir les conditions, en leur permettant, pour l'année suivante (mais cette année-là seulement), de bénéficier de la DPSU. Cela ne joue que pour un montant qui ne pourra excéder la moitié de leur dernière attribution de DSU. Les représentants du gouvernement nous ont expliqué que cela s'appelait une ... "sortie en biseau" du système (sic).

- le mode de financement de la DPSU - deuxième caractéristique principale -oblige, quant à lui, à faire retour, d'un mot, au mécanisme de solidarité interdépartemental dont j'ai parlé tout-à-l'heure. C'est, en effet, par un prélèvement initial

.../...

sur les ressources dégagées par ce mécanisme que sera alimentée la DPSU (la loi fixe ce prélèvement à 150 millions de francs pour 1992, année d'entrée en vigueur). La solidarité au bénéfice de ces communes dernièrement admises à en bénéficier, sera donc assurée par les département les plus riches, ceux-là mêmes qui viennent en aide aux départements les plus pauvres.

Ce choix a eu pour conséquence une double modification, à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, de l'article 18:

. d'une part, l'inscription du principe selon lequel le mécanisme de solidarité interdépartementale était institué aussi au bénéfice des "communes urbaines confrontées à des difficultées particulières de développement social" ;

. d'autre part, l'augmentation des taux de prélèvement à proportion, jusqu'aux niveaux que j'ai indiqués.

Ce choix a également pour effet que les sénateurs saisissants, vous demandant de censurer le mécanisme de solidarité interdépartemental (article 18), sollicitent encore, pour inséparabilité cette fois, la censure des dispositions de l'article 19 relatives au financement de la DPSU.

.../...

- la troisième caractéristique de la DPSU est relative à son mode de répartition. Comme je l'ai dit, l'article 19 fixe avec précision les communes susceptibles de bénéficier de cette dotation. Mais s'agissant de la façon de répartir la masse disponible entre ces communes, on ne peut que remarquer le silence du texte. Ou plutôt, il précise seulement que cette répartition sera effectuée "par le comité des finances locales sur proposition du ministre chargé de la ville", sans qu'en soient précisés aucunement les critères.

Mon premier mouvement a été de me demander si, dans ces conditions, le législateur n'était pas resté en deçà de sa compétence, et si nous ne devions pas sanctionner la part d'incertitude, sinon d'arbitraire, qui pouvait s'insinuer, par ce biais, dans le système.

A la réflexion, et après avoir entendu les explications sur ce point des représentants du gouvernement, je ne vous proposerais pas d'adopter cette solution :

. d'abord parce que, ainsi qu'on nous l'a représenté, il apparaît qu'aucun mécanisme automatique, si précis soit-il, ne donne jamais entière satisfaction : il y a toujours des cas limites, qu'on ne peut prendre en compte que spécifiquement, au coup par coup, en dehors de toute grille d'attribution de plein droit.

.../...

. ensuite parce que, dans l'esprit du Gouvernement, il s'agissait d'éviter le saupoudrage de la DPSU, pour pouvoir fournir une aide substantielle à celles, parmi les communes susceptibles d'en bénéficier, connaissant de graves problèmes de développement social urbain (notamment celles appartenant à des régions ayant conclu avec l'Etat des plans de développement social des quartiers) : ce souci m'a paru, somme toute, légitime.

. enfin, il faut noter qu'on ne se trouve pas en présence d'un pouvoir purement discrétionnaire laissé à un ministre qui pourrait distribuer cette manne comme bon lui semblerait. La procédure prévue implique un dialogue entre le ministre et le comité des finances locales, organisme collégial, qui gère depuis de nombreuses années le système français des concours de l'Etat aux collectivités locales. L'intervention de cette instance me paraît constituer une garantie suffisante.

J'ajoute que le moyen n'est pas soulevé par les saisissants. Je vous invite donc, au total, à ne pas déclarer l'article 19 contraire à la Constitution.

Monsieur le Président : Messieurs, voici donc la face cachée de l'iceberg...

Monsieur FAURE : Le "logement social", c'est en principe le logement construit avec des subventions de l'Etat. Il y a toute une série d'organismes susceptibles de donner des subventions particulières. Généralement, ce sont des logements neufs. Seulement, le Conseil d'Etat avait fait remarquer qu'il y a des logements qui, quoiqu'anciens, sont occupés par des gens dénués de revenus. Alors, on a complété le système par l'introduction du critère des aides personnalisées au logement. Sinon, ce mécanisme de "sortie en biseau" n'est pas critiquable dans son

principe. Il en faut très peu pour passer d'une catégorie à l'autre, pour franchir le seuil de la DSU. Alors il est raisonnable de conserver la moitié du montant de cette dernière à des communes dont la situation n'a pas changé fondamentalement. Mais c'est la méthode qui est contestable, le dernier point abordé par le rapporteur. C'est arbitraire. Bien sûr c'est, sur proposition du ministre, le comité des finances locales qui décide... Il y aura un dialogue Delebarre-Fourcade... Il y a complémentarité entre les deux hommes. Mais enfin, il n'y a aucune garantie... Et puis, ne pas censurer une seule ligne de cette loi, est-ce bien rigoureux ?!

Monsieur le Président : On n'est tout de même pas obligé de censurer !... Il faudrait dire que c'est vague, qu'il n'y a pas de critères ?...

Monsieur le Secrétaire général : Que le législateur est resté en deçà de sa compétence.

Monsieur le Président : On ferait ça proprio motu...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Ça, peu importe...

Monsieur FABRE : Il y a tout de même une série de gardes-fous...

Monsieur le Président : Il faut tout de même que ça saute aux yeux, pour qu'on censure d'office. Sauf en matière de libertés publiques... Allez, tenons-en nous là... Grâce à vous, Monsieur FABRE, nous aurons tout su d'une matière où l'on a fait compliqué quand on pouvait faire simple... Messieurs, nous passons au vote d'ensemble.

Tous les membres votent pour, sauf Monsieur CABANNES qui vote contre.

La séance est levée à 16 h 26.