

# **INTERVENTION**

**de M. JEAN-PIERRE SUEUR**

**Secrétaire d'Etat  
auprès du Ministre de l'Intérieur,  
chargé des collectivités locales.**

**2 èmes Rencontres des Acteurs du  
Développement Local**

**ANGERS**

**mardi 29 octobre 1991**

**15 heures**

## **Développement local et aménagement du territoire**

L'adaptation du territoire français aux nouveaux enjeux européens et aux objectifs de la politique d'aménagement du territoire nous conduit aujourd'hui à une nouvelle approche de la décentralisation.

En effet, si le mode traditionnel d'organisation territoriale a montré son efficacité en matière d'administration (et ne l'oublions pas, pour l'exercice de la démocratie), ce mode d'organisation est devenu en partie inadapté à la gestion des espaces et au développement économique.

### **1 - Le constat :**

- sur le plan géographique, politique et administratif, économique et culturel, la France est encore un pays fortement centralisé ; la capitale où se concentrent la richesse et le pouvoir fait un "vide" à grande distance autour d'elle (les travaux du Comité

de décentralisation, sous l'égide de Jacques VOISARD l'ont clairement montré) ; le tissu économique des PME-PMI est aussi très concentré et souffre de nombreuses faiblesses structurelles (*alors que ce sont pourtant ces petites et moyennes entreprises qui représentent le potentiel de création d'emploi le plus important* ).

- si la révolution de la décentralisation a donné des pouvoirs importants aux élus, elle n'a pas été accompagnée d'un mouvement parallèle de déconcentration, particulièrement nécessaire compte-tenu de la contractualisation croissante des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

- enfin, le morcellement communal, même tempéré par l'existence de nombreux organismes de coopération (18 137 au premier octobre 1991), rend difficiles, par la multiplication des décideurs et des acteurs, les potentialités et les chances d'un véritable partenariat avec les acteurs économiques, financiers et culturels et peut nuire à l'image même de la collectivité qui reste floue à l'égard de nombre de ses partenaires.

## 2 - L'ambition de l'intercommunalité :

Nous sommes donc aujourd'hui face à un double objectif : rééquilibrer le territoire et promouvoir le développement économique.

Sans une intercommunalité forte et volontaire, aucun de ces deux objectifs ne pourra être atteint.

En effet :

Comment assurer un développement urbain équilibré sans que les communes situées dans une même agglomération :

- travaillent ensemble ;
- réfléchissent de façon conjointe à leur développement et à l'aménagement de leur espace de solidarité ;
- se regroupent, sans renoncer à leur autonomie, dans une communauté d'intérêts ;
- partagent un minimum des ressources provenant des activités et des entreprises.

De même, comment réfléchir à l'avenir de la ruralité :

- sans donner à ces très nombreuses petites communes les outils intercommunaux de leur développement ;
- sans leur offrir la possibilité de disposer des outils financiers et fiscaux modernes nécessaires à la réalisation de leurs projets communs ;
- sans mettre en place, j'y reviendrais dans un instant, une solidarité financière dynamique pour le monde rural. →

Sans une revitalisation ambitieuse de l'intercommunalité, il ne pourra y avoir de réussite ni de la politique de développement économique, ni de la politique d'aménagement du territoire ;

De même, il faut le dire aussi fermement, il n'y aura pas de réussite de la relance de l'intercommunalité si celle-ci ne respecte pas l'autonomie communale et l'existence de l'échelon de base de la démocratie qu'est la commune.

L'autonomie communale, nous y sommes toutes et tous attachés. Il n'y a pas je ne sais quelle arrière-pensée du Gouvernement sur ce point, mais on ne peut à la fois souhaiter le maintien de nos 36 000 communes et refuser la coopération intercommunale.

*Il faut donc donner, avec un grand souci de cohérence, un nouvel élan à la décentralisation et à la déconcentration et faire des finances locales un des instruments majeurs de cette politique.*

### **3 - Relancer la décentralisation et la déconcentration :**

#### ***LA DECENTRALISATION***

Le nouvel élan donné à la décentralisation et la déconcentration se traduit pour l'essentiel, vous le savez, dans le projet de loi d'orientation de l'administration territoriale de la République, initié par Pierre Joxe et Philippe Marchand.

Le parlement reprendra d'ici quelques jours l'examen en deuxième lecture de ce texte.

Celui-ci vise à permettre aux communes de disposer de nouveaux outils performants de coopération : les communautés de communes et les communautés de villes.

Celles-ci exerceront des compétences tournées vers l'avenir :

- l'aménagement de l'espace ;
- les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté ;
- la protection et la mise en valeur de l'environnement ;
- la politique du logement et du cadre de vie
- la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie ;
- la création, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs.

Dans l'état du texte tel qu'il a été voté en première lecture par l'Assemblée Nationale, les compétences des communautés sont optionnelles : ne serait-il pas judicieux de prévoir un "noyau dur" de compétence

comprenant l'aménagement de l'espace et le développement économique ? C'est une piste de travail que je soumetts à votre réflexion.

Ces nouveaux instruments juridiques sont dotés d'un dispositif fiscal original avec en particulier :

- pour les communautés de communes, la possibilité d'instaurer une taxe professionnelle de zone qui marque bien le souci de renforcer la solidarité économique autour d'un projet de développement commun ;

- pour les communautés de villes, la mise en place du principe de spécialisation de la taxe professionnelle, qui sera perçue par la structure de coopération et affectée en premier lieu à la prise en charge des dépenses de l'agglomération.

---

Cette spécialisation de la taxe professionnelle sera une étape importante de la modernisation des finances locales, après la mise en place de la part d'impôt sur le revenu pour les départements : elle permettra de faire progressivement disparaître les disparités de taux de taxe



professionnelle entre les communes d'une même agglomération, obstacles à une répartition équilibrée des activités. Elle contribuera à rendre l'exercice du pouvoir fiscal plus "lisible", ~~tant~~ pour les citoyens que pour les entreprises.

---

Les régions aussi seront concernées par la possibilité de créer des ententes inter-régionales autour d'un ou de plusieurs objectifs communs.

### ***LA DECONCENTRATION***

C'est le corollaire indispensable de la décentralisation. Elle seule permettra à l'Etat d'exercer pleinement sa mission de sécurité, de cohésion, d'équilibre social par une prise de décision plus rapide et une meilleure utilisation des moyens de l'Etat.

Comme l'a rappelé Monsieur le Président de la République à MOULINS, ~~la déconcentration doit devenir le principe de droit commun des interventions de l'Etat, les administrations~~ centrales limitant leurs activités aux missions de réglementation, de conception et de coordination.

Ce principe, dit de "subsidiarité" est inscrit dans le projet de loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République qui consacre son premier titre à l'organisation territoriale de l'Etat. Philippe MARCHAND y est très attaché.

Le Gouvernement s'est d'ores et déjà résolument engagé dans la voie de la déconcentration.

**Cent une mesures concrètes concernant 12 Ministères ont été décidées. Elles sont en cours de réalisation.**

Je ne citerai que deux exemples :

- en matière financière.

30 % des crédits d'équipement d'Etat ont été déconcentrés dès 1991.

En clair, cela signifie que la capacité de décision du Préfet est multipliée par deux en ce domaine.

- en matière de gestion de service de l'Etat.

La mise en place de centres de responsabilités permettra aux Préfets et aux Chefs de Services de disposer d'une large autonomie dans le fonctionnement de leurs administrations.

Comme vous le voyez, les premières mesures de déconcentration ne portent pas sur des sujets mineurs.

La charte de la déconcentration précisera pour la première fois dans notre droit la vocation respective des différents niveaux d'administration et de décision.

En outre, chaque année tous les Ministres devront faire part :

- des compétences déconcentrées et de celles dont la déconcentration est envisagée ;
- des agents en fonction en administration centrale et dans les services déconcentrés ;
- des redéploiements de postes ou de moyens financiers prévus entre PARIS et la province.

Cette disposition essentielle permettra d'entretenir le mouvement de déconcentration à laquelle Madame le Premier Ministre a récemment rappelé l'attachement du Gouvernement.

Ainsi, à la veille du 10ème anniversaire de la décentralisation, nous devons poursuivre le mouvement voulu par Monsieur le Président de la République et engagé par Gaston Defferre dans un cadre renouvelé où les Préfets comme les élus auront un rôle de plus en plus grand.

*Pour poursuivre la décentralisation, le Gouvernement et le Parlement disposent d'un outil essentiel : les finances locales. Celles-ci doivent continuer à contribuer à la mise en oeuvre d'une solidarité dynamique entre les collectivités locales.*

#### 4 - Continuer à développer la solidarité :

L'engagement pris dans son discours de BRON par le Président de la République a été rapidement suivi d'effet : une dotation de solidarité urbaine a été mise en place.

Cette dotation ne concerne pas, bien entendu, le secteur rural, même si son application aux départements permettra probablement aux moins favorisés d'entre eux de soutenir les projets locaux de développement (cette dotation globale de fonctionnement minimale perçue par 21 départements dépassera 400 MF en 1993).

Le Gouvernement, à la demande des parlementaires, a déposé hier sur le bureau du Parlement un rapport sur la solidarité rurale. J'en ai présenté les grandes lignes au Comité des Finances Locales de ce matin.

Ce rapport dresse un bilan de la situation des communes rurales au regard de la dotation globale de fonctionnement, et présente les résultats des différentes simulations demandées au cours de ces derniers mois par le Parlement et les associations d'élus.

Enfin, ce document envisage les voies que pourrait entreprendre la réforme que beaucoup d'entre vous appellent de leurs vœux.

Cette réforme, Philippe MARCHAND et moi-même nous lui assignons une double ambition :

- d'une part, ~~donner davantage de moyens financiers, tant au titre des dotations de fonctionnement que d'équipement, aux communes rurales et tout particulièrement à celles qui, disposant de faibles ressources, sont confrontées à de lourdes charges ;~~

- d'autre part, ~~permettre qu'il soit apporté un soutien significatif de l'Etat aux pôles structurants du développement local qui sont les petites villes-centre et les groupements de communes qui exercent des compétences dans les domaines du développement économique et de l'aménagement de l'espace, je pense bien entendu aux communautés de communes prévues par le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.~~

L'objectif envisagé est clair : la solidarité doit s'appliquer pour l'essentiel aux communes rurales qui se regrouperont autour d'un projet commun de développement.

Il faut en effet éviter, compte-tenu du grand nombre de nos communes, une ~~conception "atomistique" et éparpillée qui par le saupoudrage viderait tout mécanisme de solidarité de son contenu.~~

Tels sont les principaux points dont je tenais à vous informer dès aujourd'hui en ce qui concerne la solidarité financière à l'égard des collectivités locales situées en milieu rural.

Il est clair que vous aurez rapidement à reparler de ce sujet dont je sais qu'il répond à une forte attente de nombre d'entre vous.

Dès les prochains jours, le Gouvernement engagera une concertation très active sur la base de ce rapport.

\*

\*

\*

Comme on le voit, l'intercommunalité est un outil majeur du développement économique et de l'aménagement du territoire, aussi bien en zone urbaine que pour l'espace rural :

- c'est une condition indispensable à la réussite de la politique engagée par le Gouvernement ;

- c'est le support des actions de solidarité en particulier en milieu rural ;

- c'est enfin le moyen, en dépassant l'égoïsme du localisme, de contribuer à la défense de l'intérêt général, dont les élus locaux, comme l'Etat, sont les garants.