

*M le maire
d'A.
pour le membre*

ALLOCUTION

DE M. JEAN-PIERRE SUEUR

**SECRETAIRE D'ETAT CHARGE
DES COLLECTIVITES LOCALES**

**CONGRES DE L'ASSOCIATION NATIONALE
DES ELUS DE LA MONTAGNE**

ALBERTVILLE, le 8 novembre 1991

Monsieur le Président,

Messieurs les parlementaires,

Mesdames et Messieurs les Maires,

Permettez-moi tout d'abord de vous dire le plaisir qui est le mien de participer à votre congrès.

Je suis très heureux d'être des vôtres pour une double raison :

- d'abord parce que cette manifestation me permet de rendre très sincèrement hommage à l'Association Nationale des Elus de la Montagne : depuis sa création, et sous l'impulsion de ses présidents successifs (Louis BESSON, président fondateur, Jean BRIANE, Augustin BONREPAUX et Jean FAURE), l'ANEM a su s'affirmer comme une instance particulièrement écoutée des pouvoirs publics, par la qualité de ses travaux, la pertinence de ses propositions et son sens aigu de la concertation ;

- mais ma satisfaction s'explique également par l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui de développer devant vous trois thèmes qui me tiennent tout particulièrement à coeur depuis ma nomination auprès de Philippe MARCHAND :

- la solidarité à l'égard des communes rurales ;
- la gestion financière des stations touristiques ;
- le renforcement de l'intercommunalité.

I - La solidarité financière à l'égard des communes rurales

Comme vous le savez, l'article 21 de la loi du 13 mai 1991 instituant la dotation de solidarité urbaine a prévu, à l'initiative de l'un des vôtres, je veux parler d'Augustin BONREPAUX, que le Gouvernement présenterait un rapport au Parlement sur "les conditions dans lesquelles la répartition de la dotation globale de fonctionnement pourrait être modifiée en faveur des communes rurales".

Vous savez que cette préoccupation est partagée par Monsieur le Président de la République, qui, le 12 septembre dernier à CHINON, à l'occasion des premières Assises nationales des petites villes de France, a invité le Gouvernement à formuler rapidement des propositions permettant de renforcer le soutien que l'Etat apporte aux petites villes et aux communes rurales dans leurs projets de développement.

La Direction générale des collectivités locales a réalisé un travail considérable de réflexion et de simulations afin de répondre à la demande du législateur dans le cadre des orientations tracées par le Président de la République et le Premier Ministre.

Le rapport est, depuis le lundi 28 octobre, sur le bureau des deux assemblées. J'ai présenté ce document, le 29 octobre, au Comité des finances locales.

Je me propose de vous en commenter les grandes lignes.

*

Le débat sur la solidarité financière à l'égard du monde rural que le Gouvernement appelle de ses vœux exigeait qu'il soit procédé au préalable à une analyse précise de la situation des communes rurales au regard des règles de répartition de la DGF actuellement en vigueur.

La DGCL a effectué cet état des lieux.

L'un de ses principaux enseignements réside dans le constat suivant : **la réforme de la DGF opérée par le législateur en 1985 n'a pas eu pour objet de**

favoriser telle ou telle catégorie de collectivités mais de promouvoir une plus grande péréquation de ressources entre communes, sur la base de critères de richesse (potentiel fiscal, revenu imposable par habitant) et de charges (population, logements sociaux, élèves, voirie).

Il a paru intéressant d'effectuer en quelque sorte une radioscopie de la DGF.

Les résultats en sont les suivants :

1- La dotation de base, (40 % de la masse globale de la DGF tronc commun), dont la répartition repose sur la population, bénéficie prioritairement aux communes urbaines du fait du système des coefficients de hiérarchisation démographique (qui vont de 1 à 2,5 selon les strates) : ce constat, dans son principe, n'apparaît pas choquant dans la mesure où le dispositif en vigueur n'a pas procédé d'un quelconque arbitraire mais d'un examen attentif des budgets locaux qui a montré que les charges de fonctionnement par habitant s'accroissent au fur et à mesure que la population de la commune augmente.

2- La dotation de péréquation (37,5 % du tronc commun) comporte deux fractions : la première est répartie en fonction du potentiel fiscal et de l'effort fiscal, la seconde est distribuée sur la base du critère du revenu imposable par habitant.

La répartition de la fraction "potentiel fiscal - effort fiscal" (80 % de la dotation de péréquation) favorise plutôt les grandes et moyennes communes.

Deux raisons expliquent cette situation :

- la première, voulue par le législateur en 1985, réside dans le fait que le potentiel fiscal de chaque commune est comparé au potentiel fiscal moyen de sa strate démographique.

- la seconde explication, trop souvent négligée, tient au fait que l'effort fiscal est en général nettement plus élevé dans les grandes et moyennes communes que dans les petites communes.

En ce qui concerne la fraction "revenu imposable" de la dotation de péréquation (20 % de la dotation), on constate qu'elle est légèrement favorable aux communes dont la population est comprise entre 500 et 15 000 habitants.

3- Je termine ce bilan de l'existant par la dotation de compensation (22,5 % du tronc commun de la DGF).

Elle permet indiscutablement d'assurer un équilibre entre les grandes et les petites communes :

- la fraction "voirie" bénéficie essentiellement aux petites communes ;

- la fraction "logements sociaux" favorise les grandes et moyennes communes ;

- la fraction "élèves" est plutôt neutre avec un léger avantage pour les communes de moins de 10 000 habitants.

Voilà rapidement, et je crois objectivement esquissé, le bilan que l'on peut dresser du dispositif actuel du tronc commun de la DGF.

Il est conforme aux intentions qui furent celles du législateur lorsque celui-ci adopta la loi du 29 novembre 1985 aux termes de longs débats dont chacun s'accorde à reconnaître la qualité.

*

Ces mécanismes de répartition de la DGF, eu égard à l'ampleur des sommes en jeu, ont été tout au long

de ces dernières années passés au crible par les élus et les organismes qui les représentent.

Beaucoup de diagnostics et de propositions de réforme ont été avancés : je pense en particulier aux travaux de la mission du Sénat sur l'espace rural dirigée par J. FRANCOIS PONCET, à ceux menés par des députés, aux études effectuées par de nombreuses associations d'élus et tout particulièrement l'Association Nationale des Elus de la Montagne.

Certains ont préconisé une modification des règles de répartition du tronc commun de la DGF.

D'autres ont plutôt conclu à la nécessité de créer un nouveau concours particulier spécifique aux communes rurales.

Conformément au souhait exprimé par le Parlement, mes services ont tenu le plus grand compte de ces propositions de réforme et ont réalisé un certain nombre de simulations sur la base des hypothèses retenues par ces propositions.

1- Une première série de simulations a été effectuée sur le tronc commun de la DGF.

L'ensemble des simulations réalisées sur les dotations qui composent le tronc commun de la DGF font

clairement apparaître l'une des données essentielles du débat que le Gouvernement a souhaité ouvrir.

Je veux parler du fait que toute réforme des modalités de répartition du tronc commun trouve rapidement ses limites compte tenu de l'existence de la garantie de progression minimale.

Que constatons-nous ?

Toute mesure significative tendant à modifier le dispositif de répartition en faveur des communes rurales se heurte au jeu de la garantie.

Ces mesures, en effet, créent un fort besoin de garantie pour les communes pénalisées par les modifications du système en vigueur ; à enveloppe par définition constante, ce besoin est nécessairement financé par une réduction des masses mises en répartition au titre du tronc commun et, par suite, par une réduction des valeurs de point prises en compte pour le calcul des droits de chaque commune.

Au bout du compte, on arrive au résultat suivant :

- les communes les plus riches n'enregistrent aucun manque à gagner car elles sont protégées par la garantie qui joue en quelque sorte le rôle d'amortisseur ;

- beaucoup de communes rurales voient certes progresser leurs dotations de tronc commun mais perdent de ce fait leurs attributions de garantie : pour elles, la réforme est souvent neutre ou légèrement favorable ;

- enfin sont nettement pénalisées des communes qui ne sont ni rurales, ni bénéficiaires de la garantie, pour l'essentiel des communes urbaines disposant de faibles ressources et confrontées à d'importantes charges, qui devraient bénéficier de la péréquation et qui sont aidées dans le cadre du dispositif DSU.

Ces résultats donnent à réfléchir.

2- Une autre voie, suggérée par le Parlement, a été examinée de près par la DGCL : la création d'une dotation de solidarité rurale.

Ce nouveau concours particulier de la DGF des communes serait en quelque sorte le symétrique de la dotation de solidarité urbaine.

Les résultats des simulations ne sont pas concluants : près de 30 000 communes se partagent une somme à répartir assez faible ne dépassant pas 85 MF.

Chaque commune bénéficiaire recevrait, en moyenne, de l'ordre de 2 000 F !

Il est clair qu'une telle réponse n'est pas à la hauteur des problèmes auxquels sont confrontées de nombreuses communes rurales.

La voie de la péréquation entre les seules communes de moins de 10 000 habitants semble donc devoir être abandonnée.

*

Tels sont les principaux enseignements des simulations réalisées.

A ce stade de mon exposé, je souhaiterais éviter tout malentendu : les constatations auxquelles le Gouvernement est arrivé au terme de l'analyse que j'ai rapidement présentée, ne le conduisent pas à la conclusion selon laquelle toute réforme des concours financiers de l'Etat en faveur du monde rural serait impossible et qu'il ne serait de meilleure solution que le statu quo.

Je tiens à réaffirmer le souci qui anime le Gouvernement de présenter rapidement au Parlement des mesures significatives susceptibles

de répondre efficacement aux attentes des élus ruraux.

Mais vous conviendrez avec moi qu'il ne serait pas de bonne politique de concevoir des dispositifs qui ne tiendraient aucun compte des résultats des simulations auxquelles nous avons procédé.

Dans le même temps, le Gouvernement n'a pas cru devoir ignorer un impératif : la nécessité d'éviter l'écueil d'un saupoudrage de moyens financiers que nous savons par expérience inefficace ; la mise en oeuvre d'une solidarité active en faveur des collectivités locales du milieu rural, une solidarité qui se veut de développement et non d'assistance, doit s'inscrire en cohérence avec les grandes orientations de la politique nationale d'aménagement du territoire.

C'est à la lumière de cette préoccupation qu'il convient d'examiner les orientations proposées par le Gouvernement dans le rapport.

1 - La première de ces orientations consiste à envisager l'adaptation des concours financiers de l'Etat aux contraintes que connaissent les communes rurales et notamment les plus défavorisées d'entre elles.

Pour nombre de communes rurales, le développement et l'entretien des équipements collectifs, notamment dans les domaines de la voirie et de l'assainissement, entraînent des charges souvent sans rapport avec les capacités du budget communal.

Un aménagement de certaines des règles de répartition des concours financiers de l'Etat peut apporter une réponse pertinente à cette situation.

S'agissant de la dotation globale de fonctionnement, le Gouvernement n'a pas souhaité proposer une réforme dans l'immédiat des dispositifs qui régissent la dotation de base et la dotation de péréquation.

Je sais que cette approche ne manquera pas de décevoir certains d'entre vous qui, souvent, ont insisté sur certains aspects de ces dispositifs qu'ils jugent peu favorables aux communes rurales.

Je souhaiterais simplement appeler leur attention sur les points suivants :

. toute modification significative du régime de la dotation de base ne peut être financée, à enveloppe constante, que par une remise en cause en profondeur du mécanisme de la garantie de progression minimale ; c'est certes un choix possible mais il convient d'être pleinement conscient de ses enjeux ;

. il ne paraît pas, par ailleurs, opportun, pour les mêmes raisons, de réformer la dotation de péréquation ; en outre est-il raisonnable de procéder à une telle réforme tant que la révision des valeurs cadastrales, qui modifiera nécessairement la détermination du potentiel fiscal, n'est pas achevée ? Ce n'est qu'à partir de 1993 qu'il pourra être procédé à ce réexamen alors que nous disposerons de bases modernisées et stables.

A une démarche qui consisterait à profondément perturber à la hâte l'équilibre général de la répartition de la DGF, le Gouvernement, je ne vous le cacherai pas, préfère une démarche sans doute plus modeste mais aussi plus aisée à mettre en oeuvre à bref délai : **il s'agirait de mieux prendre en compte, dans le calcul de la dotation de compensation, les charges de voirie supportées par les communes situées dans les zones rurales fragiles.**

On peut envisager d'étendre à ces communes l'approche retenue en 1985 pour les communes de montagne, à savoir la majoration de leur kilométrage de voirie. Je précise qu'en tout état de cause, une majoration supérieure sera maintenue pour les communes de montagne.

Dans la mesure où il convient d'éviter qu'une telle mesure, dont le "coût" pourrait se situer autour de

200 MF, ne crée un besoin de garantie susceptible d'entraîner une baisse des attributions versées aux communes urbaines défavorisées, trois hypothèses de financement peuvent être envisagées :

- une réduction du taux de la garantie de progression minimale, avec les inconvénients que cette solution comporte et que j'ai rappelé il y a un instant ;

- une contribution des communes rurales les plus favorisées ; Beaucoup de communes seraient affectées pour un faible rapport.

- un prélèvement sur une composante de la DGF qui n'est pas attribuée aux communes : la DGF de la région Ile-de-France qui s'est élevée en 1991 à 1,1 milliard de Francs.

Dans ces conditions, il convient d'être clair et je répons ainsi à Jean FAURE :

- le financement de cette mesure n'est pas assuré sur l'enveloppe de la DGF des communes ;

- il n'y a en aucune façon transfert entre communes rurales.

Ce serait, à mon sens, une grave erreur que de limiter notre champ d'investigation à la seule DGF ; il est d'autres concours financiers de l'Etat qui peuvent faire

l'objet d'aménagements de nature à renforcer l'effort financier en faveur des communes rurales.

Je pense en particulier à la dotation globale d'équipement.

Comme vous le savez, la D.G.E. des communes comporte depuis 1985 deux parts : la première, qui représente 60 % du total, est destinée aux communes urbaines tandis que la seconde (40 % de la masse) est affectée aux communes de moins de 2 000 habitants et aux communes de 2 000 à 10 000 habitants qui ont opté pour cette formule.

Ne pourrait-on pas envisager une répartition des crédits reposant sur un meilleur équilibre, c'est-à-dire 50% pour chacune des deux parts ? Les communes rurales bénéficieraient ainsi, pour leurs dépenses d'équipement, d'une aide supplémentaire de l'Etat de l'ordre de 300 MF (sur la base des chiffres 1992).

J'en viens maintenant à la deuxième grande orientation proposée par le Gouvernement.

2 - Renforcer l'armature du monde rural par la création d'une dotation de développement rural.

Il est important de favoriser, notamment par les mécanismes appropriés que je viens d'évoquer, le désenclavement de nos petites communes. Mais il est, aux yeux du Gouvernement, tout aussi essentiel de reconnaître le rôle d'armature du tissu rural que jouent d'une part les petites villes et communes rurales-centre, d'autre part les groupements de communes qui mettent en oeuvre des projets de développement.

Le Gouvernement propose à cette fin la création d'une quatrième part au sein du F.N.P.T.P. qui constituerait la dotation de développement rural.

Celle-ci pourrait être scindée en deux fractions :

- l'une serait consacrée aux petites villes-centre qui souvent concentrent des équipements collectifs et des services de proximité et qui, à ce titre, supportent des charges importantes, parfois génératrices de situations financières délicates.

. La sélection des bénéficiaires pourrait être opérée sur des critères de population (communes non

péri-urbaines de moins de 10 000 habitants), de richesse fiscale (potentiel fiscal, voire effort fiscal) et de centralité (chefs-lieux de canton et communes les plus peuplées du canton lorsqu'elles n'en sont pas le chef-lieu).

. La répartition des ressources de cette première fraction serait effectuée notamment en fonction de la population, du potentiel fiscal et de l'effort fiscal des bénéficiaires.

- La seconde fraction serait destinée aux groupements de communes qui exercent des compétences dans les domaines du développement économique et de l'aménagement de l'espace, je pense en particulier aux communautés de communes prévues par le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.

Afin de tenir compte au mieux des réalités locales et d'associer les élus à cette démarche, il paraît opportun au Gouvernement que l'attribution des crédits de cette fraction de la dotation de développement rurale soit déconcentrée au niveau du préfet, dans le cadre des orientations fixées par une commission d'élus à l'image de la solution retenue pour la D.G.E. 2ème part.

A cet égard, je tiens à être franc : je ne partage pas l'analyse développée tout à l'heure par Jean FAURE ; s'agissant de subventions d'équipement de

l'Etat, il n'y a rien de choquant à ce qu'elles soient réparties par le Préfet après avis d'une commission d'élus.

Pourquoi ce procès d'intention fait à l'Etat de "déresponsabilisation" et de "conformisme" ?

Comment serait financée la dotation de développement rural ?

Le Gouvernement propose d'affecter à cette nouvelle quatrième part du F.N.P.T.P. le produit de l'accroissement annuel de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (D.C.T.P.), dotation dont, vous le savez, il a été beaucoup question lors de l'examen par l'Assemblée Nationale de la première partie de la loi de finances.

Pour 1992, cet accroissement sera de l'ordre de 300 MF ; sur 3 ans, il pourrait être dégagé une somme proche du milliard de Francs.

Contribuer, par une mesure allant dans le sens d'une meilleure péréquation de la ressource fiscale majeure des communes, à une plus grande solidarité en faveur des collectivités rurales me paraît une bonne orientation.

*

Telles sont les grandes lignes du rapport que le Gouvernement a déposé au Parlement.

Les propositions qui y figurent constituent les voies d'une réforme qui paraissent relever rapidement du possible.

Manifester une solidarité active à l'égard du monde rural tout en préservant l'équilibre d'ensemble et la cohérence des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, n'est pas, vous pouvez le constater, chose facile.

Le Gouvernement, par les orientations que je viens de développer devant vous, a souhaité ouvrir le débat.

Je rencontre depuis quelques jours les représentants des associations d'élus et des organismes qui défendent les intérêts du monde rural.

Le 13 novembre, je recevrai votre Président. Je me propose à cette occasion, d'examiner avec lui les propositions qu'il a formulées tout à l'heure, en particulier celle relative à la création d'une dotation particulière pour les zones rurales défavorisées ainsi qu'à son financement.

L'ambition de l'intercommunalité

Nous sommes aujourd'hui confrontés à un double défi : rééquilibrer le territoire et promouvoir le développement économique local.

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

Comment réfléchir à l'avenir de la ruralité :

- sans donner aux 32 000 petites communes les outils intercommunaux de leur développement ;
- sans leur offrir la possibilité de disposer d'outils financiers et fiscaux modernes nécessaires à la réalisation de leurs projets communs.

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

De même, il faut le dire aussi fermement, il n'y aura pas de réussite 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.

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

L'Assemblée Nationale reprendra très prochainement l'examen en deuxième lecture de ce texte qui vise notamment 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.

Les communautés bénéficieront d'instruments fiscaux et financiers adaptés au bon accomplissement de leur mission.

- Pour les communautés de villes, la mise en commun de la taxe professionnelle, qui sera perçue par la structure de coopération ;

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

Cette spécialisation de la taxe professionnelle sera une étape importante de la modernisation des finances locales : elle permettra de faire progressivement disparaître les disparités de taux de taxe professionnelle entre les communes d'une même agglomération ou d'une

même zone rurale, obstacles à une répartition équilibrée des activités.

*

Tels sont, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les éléments d'information dont je souhaitais vous faire part.

Nous sommes confrontés à un défi certes difficile mais passionnant : approfondir la décentralisation en lui apportant, alors que l'on fêtera l'année prochaine son 10^{ème} anniversaire, les adaptations nécessaires.

Le gouvernement sait pouvoir compter dans cette démarche sur le soutien des élus de la montagne.