

DISCOURS

DE MONSIEUR JEAN-PIERRE SUEUR

SECRETAIRE D'ETAT

AUX COLLECTIVITES LOCALES

ASSEMBLEE DES DISTRICTS DE FRANCE

VENDREDI 13 NOVEMBRE 1992

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Je me réjouis particulièrement de notre rencontre d'aujourd'hui et ce pour deux raisons essentielles.

Tout d'abord, cette rencontre se situe dans la continuité des contacts étroits qui existent depuis la création de l'Assemblée des Districts de France entre celle-ci et le Ministère chargé des collectivités locales : c'est notre troisième rencontre depuis mon entrée en fonction et vous savez que j'ai toujours été attentif à vos propositions et suggestions.

Ensuite, votre association a ouvert hier ses portes aux communautés de communes et aux communautés de villes : sachez que pour moi, c'est la meilleure preuve de la pertinence de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Les anciennes structures de coopération intercommunale ont été préservées, confortées et, c'est important, adaptées lorsque cela s'avérait nécessaire; les nouvelles structures de coopération, communautés de communes et de villes, ont été créées, permettant à ceux qui le souhaiteront

de s'en saisir et d'en tirer profit. D'autre part, il ne s'est, à aucun moment, agit, dans mon esprit, vous le savez, de querelles nominalistes. Il y a des passerelles entre les différentes formes d'intercommunalité. C'est l'esprit qui compte d'abord, c'est le mouvement de l'intercommunalité qui compte d'abord.

3
le
le

MVT

#

amph

J'en veux pour preuve la décision récente, et à une très forte majorité, du district urbain de Rennes qui vient d'opter pour le régime fiscal des communautés de villes, c'est à dire la taxe professionnelle d'agglomération.

* *
*

J'avais eu, le 12 mai dernier à l'occasion de votre troisième convention nationale, l'occasion de me féliciter tout à la fois du développement des districts et des adaptations qui leurs ont été apportées dans le cadre de la loi du 6 février dernier.

Les engagements que j'avais pris devant vous ont été tenus : les districts sont sur un pied d'égalité avec les nouvelles formes de coopération, communautés de villes et de communes :

) - ils peuvent, sous réserve qu'ils exercent des compétences en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, opter, à la majorité des trois quarts, pour les dispositions fiscales de ces communautés, taxe professionnelle de zone ou taxe professionnelle unique ;

2 - ils sont sur un pied d'égalité avec les nouvelles structures de coopération vis à vis des schémas départementaux en cours d'élaboration ;

3 - ils bénéficient , dans des conditions de stricte parité avec les communautés de la D.G.E et de la D.G.F: pour cette dernière, le décalage d'un an qui existait entre l'application de la fiscalité propre et le versement de la dotation est supprimée et fait même l'objet d'une rétroactivité pour les districts ayant levé leur fiscalité propre pour la première année en 1989, 90, 91 et 92. Mes services ont réalisé une première estimation de l'effet financier de cette mesure de rétroactivité et je puis vous informer que 110 districts en bénéficieraient, pour un montant total d'environ 200 millions de francs ;

4 - les districts se situant en zone rurale, sous condition de compétence (le développement économique et l'aménagement de

* *

*

Il reste aujourd'hui quelques pas à franchir ; en effet, après quelques mois d'application, certains d'entre vous m'ont saisi des adaptations qu'il serait souhaitable d'apporter à la loi du 6 février dernier.

En effet, certains districts qui souhaitent, comme le permet la loi, se transformer en communauté de villes, ou exercer le droit d'option qui leur permet de bénéficier de leur régime fiscal m'ont indiqué que la loi était imprécise sur ce sujet.

Je vous dois de dire que c'est exact, et que si la loi détaille, dans son "célèbre" article 1609 nonies C, le mécanisme d'institution de la taxe professionnelle unique, son application littérale au cas du district pose des problèmes techniques et ceci pour deux raisons : l'existence antérieure d'une fiscalité propre, et la difficulté d'évaluer, pour des districts qui existent souvent depuis de nombreuses années, le coût des compétences transférées par commune.

Une adaptation est donc nécessaire : je sais que certains d'entre vous travaillent à des

l'espace) et de population (inférieure à 35.000 habitants pour le district et inférieure à 25.000 habitants pour la commune centre), sont éligibles, j'y reviendrai, à la première part de la Dotation de Développement Rural ;

✓ - la seule exception à la parité, vous le savez, concerne le remboursement de la T.V.A l'année de la réalisation des travaux. Dois-je vous rappeler les incidences financières qu'aurait pour le budget de l'Etat un élargissement de cette disposition aux anciens groupements de communes ?

L'ensemble de ces adaptations, que nous avons évoquées ensemble, permettent aujourd'hui aux districts de tenir tout leur rôle dans la relance de la coopération intercommunale : les districts en ont été souvent les "initiateurs", exerçant, pour certains d'entre eux des compétences en matière de développement économique, se partageant parfois, par convention, une partie des produits de la taxe professionnelle.

Cette action sert aujourd'hui souvent de référence, de modèle pour les communes qui veulent s'engager dans une intercommunalité plus active et vous me permettrez de rendre hommage à ce rôle de pionnier que beaucoup d'entre vous, ici, ont tenus.

amendements qui pourraient être déposés prochainement, à l'occasion de la poursuite de l'examen de la loi de Finances. Le Gouvernement, j'y veillerai, y sera bien évidemment particulièrement attentif.

Deuxième point, celui de l'adaptation nécessaire des Fonds Départementaux de Péréquation de la Taxe Professionnelle.

La loi du 6 février 1992 a institué pour les nouveaux groupements de communes l'écrêtement généralisé des établissements exceptionnels au profit des fonds départementaux de la taxe professionnelle. Beaucoup d'entre vous m'ont indiqué que cette mesure se révélait très dissuasive pour l'intercommunalité et empêchait la constitution de communautés de communes ou de districts lorsque, sur le territoire de l'un d'entre eux, se trouve un établissement exceptionnel.

Cette question, vous le savez, a fait l'objet de nombreux débats lors de l'examen au Parlement de la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République.

La position du Gouvernement a été de ne pas bouleverser l'équilibre des fonds départementaux de la taxe professionnelle sans simulation préalable ; il a été par conséquent

favorable à l'amendement qui prévoyait qu'un rapport serait déposé au Parlement sur cette question pour le 30 juin 1992. Ce rapport a été déposé au début du mois de juillet dernier.

↳ Les articles 95 et 120 de la loi du 6 février ont en effet prévu l'écrêtement, au profit du fonds départemental, des établissements exceptionnels situés sur leur territoire ; cet écrêtement s'applique aux établissements dont les bases d'imposition par habitant de la commune où ils sont situés excèdent deux fois la moyenne nationale des bases de taxe professionnelle par habitant.

↳ Ces dispositions étaient dictées par le souci de ne pas provoquer de baisse de ressources des Fonds Départementaux de Taxe Professionnelle, ce à quoi conduirait l'absence d'écrêtement dans les groupements ; elles ont toutefois effectivement pour inconvénient de "retirer" une incitation potentielle à la création de communautés.

Une solution de compromis entre ces deux exigences me semble possible.


Le rapport que j'ai évoqué il y a un instant présente des solutions alternatives ; la plus équilibrée d'entre elles me paraît être la suivante :

- nous ne revenons pas sur le principe de l'écrêtement généralisé ;

- en revanche, les groupements de communes sur le territoire desquels se situent des établissements exceptionnels contribuant au fonds départemental disposent d'un "droit de retour" sur ces contributions ;

- le solde est consacré par le fonds départemental à l'intercommunalité.

Le Gouvernement est donc favorable à une modification de ces règles. C'est pourquoi il donnera son accord aux initiatives parlementaires qui iront en ce sens.

 Dernier point sur ces questions techniques financières, celui de la Dotation Globale de Fonctionnement des districts : je vous en ai dit un mot au début de mon propos.

Une question se pose : sur quels critères seront calculées les attributions de D.G.F des districts qui auront opté pour le régime fiscal des communautés de villes ou de communes ?

Les lois de 1985 et celle du 6 février 1992 prévoient que le montant total des sommes affectées à la D.G.F des

groupements (dotés d'une fiscalité propre) ainsi que la répartition entre les catégories de groupement (communautés urbaines, de villes et de communes, districts et syndicats d'agglomération nouvelle) sont fixées chaque année par le Comité des Finances Locales.

Celui-ci se prononcera sur la répartition entre les différentes catégories de groupements au cours de sa séance, normalement de fin d'année, consacrée aux modalités de répartition de la D.G.F 1993.

Ce n'est qu'une fois cette répartition connue que seront déterminées les "valeurs de point" nécessaires au calcul des attributions de chaque groupement.

Toutefois, je peux d'ores et déjà vous indiquer que je proposerai au Comité des Finances Locales que la D.G.F des districts ayant opté pour le régime fiscal des communautés de villes ou de communes soient calculées sur les mêmes bases que la D.G.F de ces communautés.

Sur ce même thème, celui de la D.G.F des communautés de communes et des communautés de villes, j'entends dire ici ou là, et je lis même dans la presse que la D.G.F des communautés de villes sera inférieure à celle

des communautés de communes: je tiens à dire ici très fermement que cette affirmation est dénuée de tout fondement. Comme je vous l'ai indiqué il y a un instant, la répartition des masses de la D.G.F consacrée aux différentes catégories de groupements sera arrêtée par le Comité des Finances Locales et le Gouvernement lui proposera que la D.G.F des communautés de villes, comme celle des districts qui auront opté pour leur régime fiscal, soit supérieure à celle des communautés de communes.

Vous souhaitez par ailleurs pouvoir transposer aux districts les dispositions législatives prévues pour les communautés urbaines, les communautés de communes et les communautés de villes en cas de chevauchement de périmètres de coopération et permettre au conseil de district de représenter certaines de ces communes associées par ailleurs avec d'autres communes extérieures au district dans un syndicat préexistant. Votre objectif, par cette proposition, est de simplifier la vie de la coopération intercommunale. Je ne puis donc que lui être favorable.

Vous souhaitez enfin que l'approbation de la répartition à l'amiable des sièges entre communes membres d'une communauté de

viles soit régie, non plus sur l'unanimité, mais sur une majorité qualifiée renforcée, au demeurant celle prévue pour les communautés urbaines.

Cette modification permettrait notamment de conserver les principes de répartition des sièges existants dans un district qui souhaite se transformer en communauté de villes sans risquer que l'opposition d'une seule commune à la répartition amiable fasse échouer ce projet. Je suis pour ma part favorable à cette deuxième proposition.

Je me permettrai de conclure sur cette question des adaptations souhaitables de la loi A.T.R en évoquant rapidement deux points sur lesquels j'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer : je suis favorable d'une part à ce que les ~~communautés de communes~~ puissent être créées dans les agglomérations urbaines. Je suis pas, d'autre part, crispé sur les délais ~~notamment sur celui de l'élaboration du schéma~~ départemental de la coopération intercommunale. Je suis tellement convaincu du bien fondé de l'ensemble des dispositions contenues dans la loi du 6 février et qui permettent au mouvement de l'intercommunalité de progresser, que je n'entends nullement obérer cette importante démarche par des calendriers trop serrés.

* *
*

Je voudrais pour conclure vous faire part de l'évolution des concours financiers de l'Etat, tels qu'ils figurent dans le projet de loi de finances pour 1993.

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales se montent, dans ce projet de loi de finances, à 258,5 milliards de francs ; ils progressent de plus de 6%, soit, comme en 1992, nettement plus que les dépenses de l'Etat (+ 3,5%), et nettement plus que le taux de croissance prévu des prix de la consommation (+2,6%).

Cette progression témoigne de l'effort soutenu de l'Etat en faveur des collectivités locales.

Par ailleurs, aucune modification de fond n'affecte ces concours financiers: conformément à l'engagement pris par le Premier Ministre, rejoignant en cela les souhaits des élus locaux et notamment celui du Comité des Finances Locales, la "pause" des modifications des concours financiers est bien respectée.

* *
*

Cette "pause" va de pair avec la "montée en charge" des mesures adoptées par le Parlement l'année dernière ou au début de l'année 1992, qui ont mis en place des mécanismes de solidarité à l'égard des collectivités confrontées à des difficultés particulières :

- la Dotation de Solidarité Urbaine atteint en 1993 un milliard de francs, conformément à la loi du 13 mai 1991 l'instituant ;

- la Dotation de Développement Rural, destinée aux bourgs-centres et aux projets de développement économique portés par "l'intercommunalité", se monte à 600 Millions de francs, malgré la diminution prévue en 1993 des recettes fiscales de l'Etat (-1,97%), et atteint par conséquent le plafond prévu par la loi d'orientation du 6 février dernier relative à l'administration territoriale de la République.

60% de cette dotation, c'est à dire 360 millions de francs affectés à la première part de la D.D.R, bénéficieront l'année prochaine aux projets de développement économique initiés par les groupements de

communes à fiscalité propre. Cette mesure accompagnera, j'en suis convaincu, les créations futures de communautés de communes, en lien étroit avec les schémas départementaux de la coopération intercommunale en cours d'élaboration.

La seconde part, réservée aux chefs lieux de cantons, atteindra quant à elle 240 millions de francs, en augmentation de 60% par rapport à 1992.

Vous le savez, la Dotation de Développement Rural est entrée en application dès cette année: si le montant de sa première part est relativement modeste par rapport à ce qu'il sera en 1993 (50 Mf en 1992, 360 Mf en 1993), je souhaite qu'il soit effectivement utilisé.

Les décrets d'application ont été publiés, et j'ai récemment adressé aux préfets la circulaire d'application. La situation des groupements éligibles s'appréciant au premier janvier de l'année de répartition, ce sont 142 districts à fiscalité propre, exerçant les compétences de développement économique et d'aménagement de l'espace, qui peuvent en bénéficier. Je vous invite donc à présenter, dans les meilleurs délais, des projets de développement économique au préfet de votre

département, de façon à ce qu'il puisse les examiner dans les meilleurs délais: dans ce domaine aussi, vous pouvez faire oeuvre d'exemplarité.

- la dotation spécifique prévue par la loi du 3 février dernier relative aux conditions d'exercice des mandats locaux est inscrite pour un montant de 250 Mf conformément à l'engagement pris par le Gouvernement lors du débat parlementaire: elle permettra aux petites communes de moins de 1.000 habitants les moins bien pourvues fiscalement de prendre en charge la progression des indemnités des élus.

J'ajoute que lors de sa dernière séance, le Comité des Finances Locales a donné un avis favorable au décret d'application de cette loi: seront bénéficiaires de cette dotation, à partir de 1993, près de 20.000 communes, pour un montant unitaire de 12.500 francs par communes, ce qui représente 30% du coût supplémentaire des indemnités au taux maximum du maire et de quatre adjoints.

- de même se poursuivent ou entrent en application en 1993 les mesures complémentaires prises en faveur des communes rurales: rééquilibrage des deux parts de la Dotation Globale d'Équipement, et

modification de la dotation de compensation de la Dotation Globale de Fonctionnement qui permettent d'orienter plus de 500 millions de recettes supplémentaires en direction des communes rurales. Cette majoration de la D.G.F permettra d'augmenter en moyenne de 9,5% la D.G.F de plus de 8.000 communes de moins de 2.000 habitants.

- enfin, l'année 1993 voit la mise en place, pour la première année du fonds de correction des déséquilibres régionaux, qui permettra d'assurer une péréquation d'environ 290 millions de francs entre régions à fort potentiel fiscal et régions à faible potentiel fiscal.

* *
*

Le principal des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, la Dotation Globale de Fonctionnement, dépasse 96 milliards de francs, et connaît une progression quasi identique à celle constatée en 1992: +4,33%.

Conformément aux souhaits des élus locaux et à l'engagement pris par mon collègue Michel CHARASSE, devant le Comité des Finances Locales, les clauses relatives aux

régularisations de la D.G.F sont revues, de façon à permettre le versement de celles-ci, que les indices réels d'évolution des prix se révèlent inférieurs ou supérieurs aux indices prévisionnels.

Le Fonds de Compensation de la T.V.A connaît quant à lui une stabilisation, son montant se maintenant à 21,1 milliards de francs dans le projet de loi de finances ; ceci s'explique, notamment, par une surestimation du F.C.T.V.A en loi de finances 1992 (celui-ci avait progressé de plus de 21%). Il s'agit bien entendu d'un montant évaluatif, ces crédits pouvant être, si nécessaire, abondés en loi de finances rectificative.

* *
*

Comme vous pouvez le constater, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales évoluent de façon satisfaisante et leur permettront de continuer à être des acteurs importants du développement économique. Fidèle aux principes de la décentralisation, le Gouvernement continuera pour sa part à mettre en oeuvre les mesures importantes de solidarité adoptées par le Parlement.

* *
*

Un dernier mot concernant la fonction publique territoriale, pour répondre à deux questions tout à fait précises qui m'ont été posées par votre Président.

Tout d'abord pour ce qui concerne la représentation des districts au sein des centres de gestion de la fonction publique territoriale ; effectivement, les districts, comme les autres établissements de coopération intercommunale, ne sont pas représentés aux conseils d'administration de ces centres. Pour ce faire, il faut prévoir une modification législative et je veillerai à ce que cette question soit examinée dans le cadre des négociations engagées à la suite du rapport RIGAUDIAT.

Ensuite, pour ce qui concerne les personnels des établissements intercommunaux, je voudrais rappeler qu'ils sont soumis aux mêmes règles que les communes de même strate démographique.

Par ailleurs, dans le cas de transformation d'un district en communauté de villes, ou de communes, à compétences et à

périmètres équivalents, il est entendu que les personnels doivent être transférés d'une structure à l'autre. Dans les autres cas, une réflexion est en cours afin d'examiner sur le plan juridique les modalités d'un tel transfert. Une circulaire viendra préciser ces modalités.

* *
*

L'intercommunalité est aujourd'hui l'un des principaux défis que nous ayons à relever. Les communes disposent aujourd'hui d'une palette d'outils performants et réfléchissent activement, dans le cadre des schémas départementaux, aux moyens de concrétiser leurs volontés de coopération.

Aux côtés des districts, les communautés de communes et les communautés de villes permettront à celles qui le souhaitent, sur la base du volontariat, de mettre en oeuvre des politiques dynamiques de développement local.

Je vous redis pour finir combien je suis attaché au grand mouvement de l'intercommunalité auquel vous participez. L'essentiel est de permettre au plus grand nombre de collectivités d'avancer sur cette

voie, dès lors qu'elles l'auront elles-mêmes décidées . Les moyens, les formes sont diverses. Ce n'est pas un handicap. C'est, tout au contraire, une chance dès lors que cela permet d'oeuvrer plus efficacement pour l'aménagement du territoire, pour le développement économique.

A l'heure de l'Europe, nous avons en effet besoin de collectivités locales fortes, efficaces et solidaires.