

DISCOURS PRONONCE PAR  
MONSIEUR JEAN-PIERRE SUEUR  
SECRETAIRE D'ETAT  
AUX COLLECTIVITES LOCALES

"Communes riches - communes pauvres,  
quelles solidarités ?"

CHANTILLY, LE 16 JANVIER 1993

L'exigence de solidarité est l'un des défis majeurs de la fin de ce siècle. Elle se conçoit entre groupes sociaux, entre individus, entre collectivités.

S'agissant de ces dernières, elles ne sont pas des entités abstraites, de simples circonscriptions administratives neutres sur le plan social, mais reflètent, dans leurs différences, des réalités humaines, sociales et économiques.

Ces différences sont la plupart du temps l'héritage d'un passé, d'une situation acquise mais parfois aussi, d'une politique délibérée qui a pu permettre un fort développement ou à l'inverse une récession significative.

Cette hétérogénéité des causes des différences entre les collectivités locales est parfois l'alibi de ceux qui refusent la mise en oeuvre d'une solidarité active entre les collectivités locales.

Combien de fois dans des débats au parlement, dans des colloques ou dans des rapports, n'ai je pas entendu ou lu que les collectivités riches l'étaient parce qu'elles étaient bien gérées, et que bien évidemment, même si l'argument n'était pas toujours formulé, que les pauvres étaient pauvres parce que moins bien administrés.

Cet argument qui me rappelle étrangement certains jugements scandaleux, d'il y a quelques années sur la "réelle motivation des chômeurs à vouloir travailler", est le signe d'une vision conservatiste de notre société.

*les pauvres sont mal administrés*

Les différences entre les collectivités riches et les collectivités pauvres sont en effet avant tout le résultat d'une histoire d'un contexte, qui ne sont que très rarement à mettre au crédit ou au débit de leurs gestionnaires.

Pour s'en convaincre, il suffit de constater les disparités de richesse fiscale entre les collectivités locales.

Ainsi par exemple en Ile-de-France, le potentiel fiscal qui justement mesure cette richesse montre qu'existe un écart de 1 à 8, 9 entre collectivités.

Toujours en Ile-de-France, un septième des collectivités regroupe les 2/3 du potentiel fiscal régional.

Cette concentration de la richesse financière de certaines collectivités locales, rend bien évidemment cruciale la question de l'aménagement du territoire d'autant plus que l'ère de la civilisation urbaine dans laquelle nous sommes entrés depuis plusieurs années accentue les contradictions.

Je crois donc que la décentralisation ne peut se concevoir qu'en étant solidaire.

Pas plus que l'intérêt général n'est la somme des intérêts particuliers, la décentralisation n'est l'addition des égoïsmes locaux.

La décentralisation a été conçu en 1982 comme un formidable mouvement de libération des énergies locales et non pas comme un repli frileux sur des situations locales acquises.

Aussi je crois profondément que la décentralisation n'a de sens que si elle rapproche les citoyens des lieux de pouvoir en contribuant à l'indispensable solidarité entre tous.

*ifisme  
JOP hi  
all de  
mus*

Aussi le Gouvernement a essayé, depuis 1988 d'apporter une double réponse à cette exigence.

La première est institutionnelle et porte sur les mécanismes financiers aux travers d'une accentuation de la péréquation.

La seconde est plus incitative et vise à encourager l'intercommunalité.

## I - LA PEREQUATION FINANCIERE

La péréquation financière, procède bien de cette exigence de justice et de solidarité que j'évoquais.

Je voudrais insister s'agissant des dotations que verse l'Etat aux collectivités locales sur le fait que l'objectif d'une péréquation est de permettre d'assurer un équilibre de l'offre des prestations publiques locales aux citoyens.

Serait-il concevable en effet qu'une inégalité de traitement des habitants des collectivités locales selon qu'ils habitent par exemple dans une commune minière ou dans une commune très touristique soit constatée sans que l'Etat qui définit les critères de la répartition des dotations n'essaye de la compenser ?

L'efficacité de la gestion publique serait très atténuée sans cette nécessaire péréquation.

Je note d'ailleurs que le conflit de la péréquation qui secoue parfois le monde des collectivités locales, surtout lorsque se font des répartitions de dotation comme celle qui a eu lieu cette semaine pour la dotation globale de fonctionnement au comité des finances locales, concerne les collectivités locales entre elles.

En effet, la discussion se situe essentiellement entre les différents niveaux de collectivités.

J'aurai l'occasion de revenir sur cette question lorsque j'évoquerai l'intercommunalité et sa mise en oeuvre.

Mais je voulais ainsi souligner combien l'Etat est légitime en accentuant les mécanismes de péréquation car il est dans son rôle de garant de l'égalité tout en respectant la liberté locale, elle-même expression de la volonté des citoyens.

Je prendrais deux exemples de l'action qu'a menée en matière de péréquation financière, le Gouvernement, avec celui de la Dotation de Solidarité Urbaine et celui de la Dotation de Développement Rural.

### **1-1 - La Dotation de Solidarité Urbaine**

La Dotation de Solidarité Urbaine est un des résultats du souhait exprimé par le Président de la République dans son discours de Bron à l'automne 1990, que soient mieux prises en compte les difficultés de certaines communes urbaines.

Il n'est pas indifférent de constater que cette D.S.U. a été en quelque sorte intégrée dans la Dotation Globale de Fonctionnement.

Car si la D.G.F. contient une dotation de péréquation, elle intègre un mécanisme régulateur extrêmement fort, qui est celui de la garantie de progression minimale.

Grace à lui, les collectivités sont assurées de percevoir au moins 55 % de l'augmentation des ressources d'une année sur l'autre de la D.G.F.

} 4,33  
2,58

Il en résulte un mode de distribution dont la relative inégalité trouve sa source dans le dispositif auquel la D.G.F s'est substituée en 1985, c'est-à-dire le Versement Représentatif de la Taxe sur les Salaires (VRTS).

Il suffit de donner quelques chiffres pour le constater.

Six années après la mise en oeuvre de la réforme de 1985, la ville de Nice disposait d'une D.G.F. par habitant de 1 714 Francs, la ville de Nanterre disposait d'une D.G.F. par habitant de 1 111 Francs, et celle de Bron d'une D.G.F. par habitant de 983 Francs.

Aussi le législateur a-t-il souhaité prélever cette dotation de solidarité urbaine en quelque sorte à "la source" de la D.G.F. pour lui donner un véritable caractère péréquateur en faisant éventuellement baisser la part de garantie de la D.G.F. de certaines "communes riches".

Vous savez que le principal indicateur de richesse des collectivités locales est le potentiel fiscal qui est le produit des bases de fiscalité directe locale (taxe professionnelle, taxe d'habitation, foncier bâti et non bâti) par le taux moyen national des communes appartenant à la même strate démographique. Le résultat obtenu est qualifié de "potentiel" puisqu'il mesure les ressources fiscales qu'obtiendrait la commune si elle appliquait à ses bases réelles le taux moyen.

Il s'agit d'un critère simple et parfaitement lisible. La commune de Neuilly a ainsi un potentiel fiscal par habitant de 9 310 Francs, celle de Cannes de 3 321 Francs par habitant, celle de Roubaix de 1 660 Francs par habitant et celle de Condé sur Escaut de 598 Francs par habitant.

C'est pourquoi, il a été décidé que les communes dont le potentiel fiscal par habitant, divisé par leur effort fiscal plafonné à 1,2 est supérieur au potentiel fiscal moyen par habitant, seront appelées à participer au financement de la dotation de solidarité urbaine.

De même, un second critère a été défini qui est celui de la proportion de logements sociaux rapportée à la population.

L'ensemble des mesures de solidarité urbaine (DSU, DPSU, fonds de solidarité de la Région Ile-de-France), s'est élevé en 1992 à 1,250 milliards de francs. En 1993, l'ensemble de ces mesures représente 1,656 milliards de francs.

Il s'agit d'un premier pas, dont l'importance doit être appréciée par rapport à la masse globale de la DGF, qui est, pour 1993 de 96,2 milliards.

Je suis pour ma part entièrement convaincu qu'il convient d'aller plus loin dans les mesures de solidarité urbaine.

Cette solidarité peut prendre la forme, comme l'a annoncé le dernier comité interministériel des villes, d'une participation mieux organisée de l'Etat à l'effort de rénovation des banlieues, d'une plus grande péréquation de la DGF ou bien de la constitution de dotations spécifiques, sur le modèle de la DPSU.

## **1-2 - La dotation de développement rural**

La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République met en oeuvre une série de dispositions destinées à améliorer les ressources financières des collectivités rurales. Ces mesures sont destinées à renforcer les pôles structurants

de l'espace rural que sont les communes chef-lieux de canton ou remplissant des fonctions analogues et les groupements de communes. La loi a cependant prévu d'améliorer d'une façon générale les possibilités de développement de l'ensemble des communes rurales à travers deux mesures de portée plus générale, l'une relative à la dotation globale de fonctionnement, l'autre à la dotation globale d'équipement.

Mais l'une des principales innovations apportées par la loi est la création d'une dotation de développement rural dont le montant s'élève cette année à 600 millions de francs.

Le bénéfice de la dotation de développement rural est accordé pour la première part aux communes de moins de 10 000 habitants chef-lieux de canton ou communes plus peuplées que le chef-lieu de canton, dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants.

La seconde part revient quant à elle aux communautés de communes et aux autres groupements à fiscalité propre concourant de par leur statut, au développement économique local. La dotation est attribuée par les préfets de départements en vue de favoriser les projets de développement présentés par ces groupements.

L'objectif de cette dotation, est de permettre au monde rural de bénéficier d'un financement privilégié pour les actions de toute nature assurant la croissance du tissu local, tant au niveau des équipements qu'à celui du fonctionnement courant des services publics. Il ne s'agit donc pas d'une dotation automatique, conduisant au saupoudrage, mais d'un accompagnement de volontés de développement.

Il y a donc là également un effort de péréquation qui est croisé avec un souci d'aménagement du territoire. Il était d'ailleurs logique que la DDR soit créée par la loi du 6 février, qui a mis en place les nouveaux outils de coopération que sont les communautés de villes et les communautés de communes.

### **1-3 - L'effet péréquateur de la DSU et de la DDR**

La DSU et la DDR sont les deux principales mesures d'un dispositif financier et fiscal de péréquation plus vaste que je n'ai pas le temps de détailler ici.

DD  
DR

Leur existence est significative de la volonté qu'a le Gouvernement de surmonter par le biais de la répartition des concours financiers de l'État, les disparités entre les collectivités riches et les collectivités pauvres.

Je pense aussi qu'elle procède d'un souci de cibler sur des objectifs plus clairement identifiés la péréquation et surtout de la rendre plus lisible.

Les mécanismes de péréquation que je qualifierai d'antérieurs à ces deux mesures sont parfois trop horizontaux et donc trop vastes pour avoir une efficacité et surtout impulser une véritable dynamique du développement local.

Je ne vous cache pas que l'inconvénient de ces nouvelles dotations est de compléxifier un peu plus le système des finances locales.

Toutefois, il serait illusoire de croire, en raison des contradictions fortes d'intérêt entre les collectivités locales, qu'une remise à plat radicale de ce système soit possible, du moins à court terme.

La mise en oeuvre d'une évolution progressive, basée sur la définition de critères plus simples et plus précis, me paraît dans un contexte de forte évolution de la masse des dotations de l'Etat, une méthode plus pertinente pour mettre en oeuvre une réelle solidarité financière.

## **II - UNE SOLIDARITE VOLONTAIRE, SOUTENUE PAR L'ETAT : LA COOPERATION INTERCOMMUNALE ISSUE DE LA LOI DU 6 FEVRIER 1992**

L'autre volet de la solidarité est la solidarité volontaire, celle qui résulte de la coopération intercommunale et notamment de l'intercommunalité fédérative de développement qui s'est concrétisée autour et à partir de la loi du 6 février 1992.

L'intercommunalité a une longue histoire en France.

Depuis la loi du 22 mars 1890, qui a institué les SIVU (syndicats intercommunaux à vocation unique), le succès des diverses formes de coopération intercommunale n'a fait que s'amplifier.

Cependant la plupart des 18.000 structures intercommunales existantes, si l'on excepte les districts à fiscalité propre, sont tournées plus vers la gestion de services que vers le développement et la solidarité.

La loi du 6 février 1992 a introduit une orientation nouvelle pour la coopération intercommunale. Elle a mis en place les communautés de communes et les communautés de villes qui nécessitent et induisent une volonté des élus de travailler en commun. Leurs compétences obligatoires d'aménagement du territoire et

de développement économique permettent de mettre en place des mécanismes de partage des richesses.

En instituant la communauté de commune, la loi d'orientation du 6 février 1992 a voulu créer, dans le respect de l'autonomie des communes, les conditions d'un développement plus équilibré et plus harmonieux du territoire rural.

En instituant les communautés de villes, le législateur a voulu permettre aux agglomérations et donc aux communes centre et aux banlieues de gérer en commun leur avenir, leur développement et leur solidarité.

Le législateur a défini les moyens d'une intercommunalité dynamique, sans pour autant remettre en cause les structures intercommunales traditionnelles, dont le statut n'est évidemment pas menacé (SIVU, SIVOM, districts, communautés urbaines).

L'ambition de la communauté de communes est d'orienter la coopération vers l'aménagement de l'espace et le développement économique.

Elle a également la faculté d'agir en faveur de l'environnement, de la voirie, de la politique du logement, des équipements culturels et sportifs et de la création de zone d'activité.

Cet ensemble de compétences constitue le "noyau dur" d'une politique stratégique de développement local et d'une intercommunalité dynamique, tournée vers l'avenir.

En terme de ressources, la communauté dispose d'une fiscalité propre, c'est-à-dire qu'elle est dotée d'une fiscalité additionnelle aux quatre taxes directes locales : taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties,

taxe foncières sur les propriétés non bâties et taxe professionnelle, décidée par le conseil de communauté.

Dès lors et déjà, ce mécanisme induit une solidarité fiscale entre les communes puisqu'une partie du produit fiscal de toutes les communes, et notamment la taxe professionnelle, qu'elles soient riches ou pauvres, alimentera le budget communautaire au service de tous.

**190 communautés de communes et trois communautés de villes ont été créées au 31 décembre 1992.** Elles s'ajoutent aux 260 districts à fiscalité propre existant à cette date.

Mais, et cela constitue l'aspect le plus innovant sur le plan fiscal de ce nouvel organisme, la communauté a la faculté si elle le souhaite d'instituer une taxe professionnelle de zone.

Dans ce cas, les entreprises situées sur le territoire de la zone, sont imposées à un taux unique de taxe professionnelle perçue au profit du groupement. Il s'agit bien évidemment, pour les groupements qui décident de l'instituer, d'une mesure qui permet d'éviter que ne se créent ou ne s'accroissent des inégalités entre la commune qui reçoit sur son territoire une installation industrielle ou artisanale et les autres communes.

Par ailleurs, cette disposition évite les débats ou les difficultés que connaissaient nombre de structures traditionnelles lorsqu'elles décidaient de créer une zone artisanale et qu'il fallait choisir la commune d'accueil. Elle évite aussi, j'en suis certain, des investissements inutiles induits par la multiplication de ces mêmes zones.

**De nombreuses communautés de communes ont choisi cette orientation.**

De plus, la communauté de commune peut opter pour le régime fiscal de la communauté de ville qui prévoit la perception au profit du groupement de la totalité de la T.P., dont le taux devient unique sur l'ensemble de son territoire. Dans ce cas, la solidarité est encore plus poussée. Huit groupements de communes ont décidé, en 1993 d'instituer cette forme intégrée de coopération et de solidarité. Il s'agit des trois communautés de villes qui se sont créées, Aubagne, La Rochelle et Cambrai, de quatre communautés de communes, dont celle de Marseille et du district de Rennes.

**L'ensemble des groupements de communes ayant institué, en 1992, à la suite de la loi du 6 février 1992 la taxe professionnelle d'agglomération représentent plus d' 1,7 millions d'habitants.**

Avant 1991, l'intercommunalité fédérative (districts à fiscalité propre, communautés urbaines, syndicats d'agglomération nouvelle) concernait un peu plus de 2.000 communes françaises et 10.000.000 d'habitants.

Depuis 1991, 830 communes regroupant 2 600 000 habitants se sont associés en districts à fiscalité propre et **2 090 communes regroupant 3 300.000 habitants** se sont associées en quelques mois dans les nouvelles structures de coopération pour promouvoir leur développement.

L'intercommunalité fédérative représente donc au 1er janvier 1993 plus de 460 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 5 000 communes et près de 17 000 000 d'habitants.

Il s'agit là bien évidemment de la confirmation que les objectifs du législateur étaient tout à fait pertinents et correspondaient à une réelle demande, contrairement à ce qui a pu être dit ou écrit ici ou là. J'insiste sur le fait que ce mouvement de création a toujours été fait sur la base du volontariat.

L'accentuation du poids de l'intercommunalité est bien entendu le gage d'une meilleure prise en compte du développement économique et de l'aménagement, notamment en zone rurale, de l'équilibre nécessaire et de la solidarité entre les villes centre et les banlieues.

Elle est le gage d'un traitement plus harmonieux de l'espèce, d'une meilleure répartition des activités, d'une vie urbaine plus humaine et une chance pour les zones rurales.

Je regrette donc la position prise par le comité des finances locales, jeudi dernier ~~lorsqu'il a refusé de suivre~~ la proposition du gouvernement consistant à plus encourager l'intercommunalité.

L'argument soutenu et consistant à dire que cette attribution mettrait en péril l'équilibre la DGF n'est pas sérieux au regard de la masse globale de la DGF, car je rappelle que la dotation pour les groupements représente une masse 3,1 milliards à comparer au 96,2 milliards de la DGF.

Préconiser une relance de l'aménagement du territoire en milieu rural et ne pas soutenir les nouvelles formes d'intercommunalité qui en sont un des outils, me semble relever d'une contradiction grave.

### III - CONCLUSION

Péréquation financière et intercommunalité sont les deux formes de mise en oeuvre du même principe de solidarité.

Je le disais en introduction, il nous faut tendre vers une plus grande égalité des conditions de fonctionnement de nos 40 000 collectivités locales.

Mais pour cela, il ne faut pas craindre d'observer que certains des débats ou des arguments que nous pouvons entendre sur ce thème sont marqués par ce que je qualifierai parfois d'excès de corporatisme territorial.

Il ne faut en effet pas que les élus mesurent la solidarité à la seule aune de la collectivité qu'ils représentent qu'elle soit touristique, moyenne, districale, départementale...

La seule démarche qui peut garantir une action efficace de solidarité est celle qui prends en compte les aspirations de l'ensemble du corps social.

Pour autant, les principes de la décentralisation qui sont ceux de la libre administration des collectivités locales doivent être pleinement respectés.

Il n'y a qu'une apparence de contradiction entre ces deux termes.

Collectivités riches et collectivités pauvres peuvent parfaitement vivre au sein d'une même logique de décentralisation mais à la condition que les écarts entre elles se restreignent.

Leur accroissement ne pourrait que condamner la réforme initiée par Gaston DEFFERRE en 1982.

Nos concitoyens n'accepteraient pas un dispositif institutionnel au sein duquel s'accentueraient les inégalités.

La décentralisation se doit d'être plus solidaire pour être encore plus forte.