

DISCOURS DE
M. JEAN PIERRE SUEUR
SECRÉTAIRE D'ÉTAT
AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

MONTMOROT
JEUDI 21 JANVIER 1993

Monsieur le président,
Monsieur le maire,
Monsieur le député,
Monsieur le préfet,
Mesdames et messieurs les maires,
Mesdames et messieurs

Je tiens à vous remercier, monsieur le président, d'avoir bien voulu m'inviter à participer, à cette rencontre sur l'intercommunalité, à l'occasion de la remise des insignes de commandeur de l'ordre national du mérite à M.Gérard de Borde, votre prédécesseur et l'un des fondateurs de votre syndicats, l'un des pionniers de l'intercommunalité dans votre département.

Elle me donne une fois de plus l'occasion de dialoguer, entre collègues, des perspectives ouvertes par la loi du 6 février 1992. Vous le savez, mes chers collègues, au cours des mois passés au secrétariat d'État aux collectivités locales, j'ai tenu à ce que mon action trouve sa source dans vos préoccupations et y réponde. J'ai beaucoup tenu compte des remarques et des observations des associations d'élus, mais aussi des enseignements tirés de rencontres telles que celle-ci. Je dois dire aussi, mais cela ne vous surprendra pas, que j'ai tenu aussi compte de ma propre expérience de maire.

Je voudrai profiter de l'occasion qui m'est donnée pour rappeler l'action qui a été la notre, au cours de cette législature pour poursuivre et conforter l'oeuvre entamée en 1982 par Gaston DEFERRE et qui a consisté à rapprocher le citoyen du pouvoir, à renforcer la démocratie locale et à donner aux élus de nos communes les moyens de leur action au profit de nos concitoyens.

Elle s'est traduite par

- Plus de démocratie locale ;**
- Des outils nouveaux au service de l'intercommunalité ;**
- Des moyens financiers supplémentaires pour les communes dans le cadre d'une solidarité accrue ;**

Plus de démocratie locale:

Dans les relations entre les citoyens et nos municipalités la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a favorisé l'information des habitants sur les affaires locales;

Cette information se traduit par la mise à la disposition du public des documents budgétaires de la commune assortis, dans les communes de 3.500 habitants et plus d'un certain nombre d'informations complémentaires permettant de mieux connaître les engagements financiers de la commune. D'autre part, dans ces mêmes communes, le public peut avoir connaissance des documents contractuels qui témoignent du bon fonctionnement des services publics délégués ;

Elle permet également l'association plus étroite des habitants à la vie locale :

La loi du 6 février a institué les référendums d'initiative locale sur les affaires communales, elle a par ailleurs consacré l'existence des comités consultatifs, comités de quartier, conseil de jeunes, d'anciens, permettant ainsi des échanges plus larges entre les élus et les citoyens et rendu obligatoire, dans les communes de 3.500 habitants et plus les comités consultatifs des services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée

Qui pourrait nier qu'il s'agit là effectivement de mesures, qui pour certaines d'entre elles ont d'ailleurs déjà fait leurs preuves, et qui permettent de renforcer la démocratie locale en multipliant les possibilités de dialogue, d'échanges d'information entre nous mêmes et ceux que nous servons. La pratique de la démocratie ne peut en effet se concevoir, aujourd'hui plus qu'hier sans doute, que par le seul retour, à échéances fixes, devant les électeurs. Elle nécessite un dialogue constant qui ne peut se contenter de la seule relation médiatique.

Dans le fonctionnement même de nos communes, les droits des élus minoritaires sont garantis et leur participation à la vie publique accrue. Ainsi ils pourront disposer, dans les communes de 3.500 habitants et plus, d'un local commun. De plus, les diverses commissions, y compris les commissions d'appel d'offre et les commissions qui seront appelées à éclairer le conseil municipal sur le choix d'un délégataire de service public sont constituées à la proportionnelle.

Ainsi la vie démocratique de nos communes en sortira-t-elle renforcée et la participation active de tous les élus à la préparation de toutes les décisions ne pourra qu'améliorer leur pertinence.

La loi du 3 février 1992, appelée statut de l'élu, donne aux élus locaux les moyens nécessaires pour exercer librement et pleinement leur mandat. Elle accroît leur disponibilité par la création d'un crédit d'heures, renforce leurs garanties professionnelles en les protégeant de sanctions et instaure le droit à un congé de formation de 6 jours.

Par ailleurs, cette loi a réformé en totalité le système indemnitaire des élus en instituant un barème équitable et en revalorisant fortement les indemnités les plus basses.

Des outils nouveaux au service de l'intercommunalité:

Un débat, dont le thème est le trop grand nombre de communes et leur petite taille revient régulièrement, dans les gazettes et dans le discours de certains théoriciens. C'est un débat stérile dont je m'étonne qu'il puisse encore avoir lieu. Les élus ont, depuis longtemps, en effet trouvé la réponse qui permet à la fois de constituer des structures administratives fortes et de respecter l'identité communale dont nous savons tous combien elle est précieuse.

Cette réponse c'est l'intercommunalité.

Il existe en France aujourd'hui près de 15.000 syndicats intercommunaux à vocation unique, près de 2.500 syndicats à vocation multiple 975 syndicats mixtes, 285 districts, dont 260 à fiscalité propre, auxquels il faut ajouter les 9 communautés urbaines, les 9 syndicats d'agglomération nouvelle, ainsi que les trois communautés de villes et les 190 communautés de communes créées au cours de l'année 1992.

L'intercommunalité, qui a, dans notre pays une longue histoire, plus longue que ses débuts officiels qui remontent à la loi du 22 mars 1890 qui a institué les SIVU est vécue par nous, élus, comme une réponse de solidarité aux besoins de nos concitoyens.

Les 177 syndicats intercommunaux existant dans le département du Jura en sont le témoignage vivant.

Votre syndicat, créé il y a 43 ans et qui regroupe la totalité des 545 communes du département, monsieur le président, en est d'ailleurs un exemple marquant. Les syndicats d'électrification ont en effet été créés pour permettre aux communes rurales de bénéficier des progrès techniques, pour leur donner vie. Ils ont participé et ils participent encore à l'aménagement du territoire, de manière éclatante. Je tiens d'ailleurs à saluer l'action inlassable de la Fédération Nationale des collectivités concédantes et régies présidée par Monsieur Josy Moinet pour la prise en compte, dans des instances comme le FACE, des besoins des communes rurales tant en matière d'électrification qu'en matière aujourd'hui, de prise en compte de la qualité de l'environnement et de la bonne insertion dans les paysages, des ouvrages techniques. Votre syndicat s'est d'ailleurs donné pour mission, depuis 30 ans maintenant, de participer, au delà de l'électrification rurale, aux actions entreprises par les communes en matière d'aménagement rural.

Cependant, la plupart des structures de coopération antérieures à la loi du 6 février 1992 (SIVU, SIVOM, districts, communautés urbaines) sont, dans nombre de cas, au moins pour ces trois premières axées sur la gestion d'équipements. Elles n'ont pas été conçues au départ pour répondre au défi du développement local même si les objectifs des élus, souvent, à travers les statuts et les compétences des organismes de coopération, y tendent.

Des besoins nouveaux, des préoccupations fortes se sont fait jour ces dernières années. Je veux parler de l'aménagement du territoire en milieu rural notamment et des besoins de solidarité entre communes.

Nombre de régions et de départements s'appuient d'ailleurs sur les structures intercommunales pour mener leurs actions en faveur de l'aménagement des territoires ruraux et certaines aides sont parfois conditionnées par l'existence d'une coopération intercommunale.

La loi du 6 février 1992 en donnant aux élus de nouveaux outils pour une coopération intercommunale dynamique tournée vers le développement répond à ces besoins et à ces objectifs.

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

Les blocs de compétence obligatoire des communautés de communes que sont l'aménagement de l'espace et des actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté témoignent de cette orientation.

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.

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.

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 qui peut la reverser aux communes membres.

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.

En outre, la communauté dispose dans les conditions du droit commun des structures intercommunales à fiscalité propre, de la D.G.F., de la D.G.E. et du fond de compensation pour la T.V.A. attribué l'année même des dépenses d'investissement.

Les élus ont donc des moyens de leur politique d'aménagement de l'espace et de développement économique.

En effet, les ressources fiscales propres des communautés leur permettent de mener leurs propres actions de manière autonome. La taxe professionnelle de zone évite, par le seul fait que la taxe perçue sur la zone désignée revient à l'ensemble de la communauté, des débats sur la localisation de telle ou telle activité artisanale ou industrielle. Elle permettra d'éviter que ne se multiplie, comme on peut parfois le constater, des zones artisanales ou industrielles concurrentes, ne disposant pas des moyens suffisants et se transformant parfois en friches industrielles avant même d'avoir servi.

La taxe professionnelle unique présente, et mieux, les mêmes avantages. Qui aujourd'hui n'est pas conscient que les distorsions de taux de taxe professionnelle entre communes voisines sont source de difficultés, pour les entreprises et pour les élus, de concurrence entre communes, de distorsion de concurrence entre entreprises.

Le succès rencontré par ces nouvelles formes de coopération intercommunale est indéniable et dépasse mes espérances. Alors que je pensais qu'une centaine de communautés de communes seraient créées en 1992 190 communautés de communes dont deux dans votre département, et 3 communautés de villes ont été créées au 31 décembre 1992. Huit structures intercommunales ont choisi la taxe professionnelle de zone. Il s'agit bien évidemment des trois communautés de villes créées, de quatre communautés de communes qui ont choisi cette option et du district de Rennes, qui a saisi la possibilité qui lui était ouverte par la loi. Ce mouvement se poursuivra puisque plus de 500 projets de création sont en gestation. J'ajoute que ce succès qui a été obtenu en respectant totalement l'esprit de la loi qui est le volontariat, témoigne de l'utilité, contrairement à ce que l'on a pu entendre ou lire ici ou là, de ces nouvelles structures.

Les critiques se sont tues sur ce point.

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'espace, 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 qui consistait à encourager "l'intercommunalité de développement".

Le Gouvernement proposait d'encourager particulièrement ces nouvelles formules. C'était d'ailleurs tout à fait conforme à la pratique constante du Comité des finances locales qui a ainsi choisi depuis longtemps d'attribuer un montant de DGF en francs par habitant, plus élevé aux communautés urbaines qu'aux SAN et aux SAN qu'aux districts.

Pour ce qui concerne les groupements, entre la proposition du Gouvernement et celle qui a été finalement retenue par le Comité des finances locales à l'initiative de son président Monsieur FOURCADE, la différence est exactement de 82 millions de francs.

Ces 82 millions de francs sont à comparer au montant global de la DGF qui est de 96,2 milliards de francs et qui a augmenté cette année de presque 4 milliards, soit 4,33 % par rapport à l'an dernier.

En proposant dans la loi de finances une telle augmentation (supérieure à l'évolution des ressources de l'État retenue dans la loi de finances), le Gouvernement a d'ailleurs eu le souci de doter les départements, les communes et leurs groupements de moyens accrus.

82 millions de francs sur 96,2 milliards... cela représente 0,08 %.

Il n'y a donc là, en aucune façon, un problème financier. Ces deux solutions étaient techniquement possibles.

Veut-on prendre en compte les effets de la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République ? Choisit-on d'accompagner une mobilisation pour le développement local qui est effective et qui, de toute façon l'amplifiera ? Ou préfère t-on l'immobilisme ?

Il est certes justifié de préconiser telle ou telle modification dans l'organisation de la DGF : le Gouvernement a d'ailleurs agi en ce sens. Mais c'est une **autre** question, et on ne prouve rien à confondre tous les enjeux.

Préconiser une relance de l'aménagement du territoire en milieu rural et ne pas soutenir ces nouvelles formes d'intercommunalité qui en sont les outils, c'est contradictoire.

La législature qui s'achève a été également l'occasion de dégager des moyens financiers supplémentaires pour les communes dans le cadre d'une plus grande solidarité.

Le montant des dotations de l'État aux collectivités locales s'élevait à 195 milliards de francs en 1989.

Ils s'élèvent en 1992 à 242 milliards de francs soit une augmentation annuelle de 8% par an alors que, dans le même temps, et j'insiste sur ce point, le budget de l'État n'augmentait que de 4,5% en moyenne. En 1993, ils se monteront à 285 milliards de francs, soit une progression de 6%, supérieure aux dépenses de l'État et au taux de croissance prévu des prix à la consommation.

Cette augmentation des ressources allouées aux collectivités locales s'assortit d'un plus grand souci de la solidarité entre collectivités.

Or, la commune de Neuilly a 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.

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.

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 conçue 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.

Aussi le Gouvernement a essayé, depuis 1988 d'apporter une réponse à cette exigence à travers la péréquation financière entre collectivités urbaines et l'institution de mesures spécifiques au monde rural.

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

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.

Grâce 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.

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.

De telles disparités n'étaient pas acceptables.

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 péréquisiteur en faisant éventuellement baisser la part de garantie de la D.G.F. de certaines "communes riches".

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.

Cinq communes dans votre département ont bénéficié de la DSU.

Il s'agit d'un premier pas, d'un pas important, mais je suis pour ma part entièrement convaincu qu'il convient d'aller plus loin dans les mesures de solidarité urbaine.

- 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 chefs-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 et se montera à 1 milliards de francs en 1994.

Le bénéfice de la dotation de développement rural est accordé pour la première part aux communes de moins de 10 000 habitants chef-lieu 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.

42 communes de votre département ont bénéficié, en 1992, de la dotation de solidarité rurale.

Cumulée avec les autres mesures importantes prises dans la loi du 6 février dernier relative à l'administration territoriale de la République : nouvelle répartition des deux parts de la D.G.E et majoration de la dotation voirie pour les communes de moins de 2 000 habitants, ce sont près de 1,5 milliard de francs qui profiteront aux communes rurales, soit un montant comparable aux mesures de solidarité urbaine.