

FINANCES LOCALES
ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

LES ACTES DES DÉBATS

Trois journées d'études régionales pour un colloque national

avril - juin 1994

AVANT-PROPOS DE
Pierre-Henri Paillet
et *Pierre Richard*



Deuxième commission

LES OUTILS DES COLLECTIVITÉS LOCALES
AU SERVICE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Patrick Braouezec

Député de Seine-Saint-Denis, maire de Saint-Denis

Pierre-René Lemas

Directeur-adjoint au délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

Jean-François Mancel

Député, président du conseil général de l'Oise

Jean-Claude Nemery

*Doyen de la faculté de droit et de sciences politiques de Reims,
Directeur du CRDT (Centre de recherche sur la décentralisation territoriale)*

Jean-Pierre Sueur

Maire d'Orléans

Jean-Pierre Thomas

Député des Vosges, conseiller régional de Lorraine

François Desnoyers

Cette deuxième commission est consacrée aux outils des collectivités locales au service de l'aménagement du territoire. Distinguons deux types d'outils : ceux qui relèvent très directement de l'action économique à laquelle peuvent concourir les collectivités et ceux qui relèvent plus particulièrement des procédures contractuelles. Jean-Claude Nemery, quelles sont les différences entre les règles et les pratiques ? Y a-t-il des règles qui sont devenues désuètes ?

Jean-Claude Nemery

Comme la plupart d'entre vous connaissent le système qui a été installé en 1982 en matière de compétence économique des collectivités locales, j'aimerais simplement rappeler les deux grands domaines d'intervention. Le premier concerne l'aide publique et tout ce qui ressort de la planification économique et des contrats de plan, c'est-à-dire de la loi de juillet 1982. Cette loi avait confié des compétences économiques très claires aux collectivités locales en donnant une sorte de rôle de leader à la région, car celle-ci avait la capacité d'organiser le processus des aides directes sans supprimer aux départements et aux villes la capacité d'agir en complément de la région. Les trois niveaux étaient notamment autorisés à intervenir auprès des entreprises en difficulté et en matière de garanties d'emprunt.

Pendant, au cours des dix à quinze ans d'application de ces nouvelles dispositions, de nombreux dérapages ont été identifiés. Le premier consiste en une concurrence féroce entre les collectivités, concurrence tant horizontale que verticale, pour utiliser toute la gamme de moyens mis à leur disposition pour attirer les entreprises. Cette concurrence féroce a même conduit à des dérapages du dispositif de 1982, puisqu'on a vu, par exemple, des départements ou des villes agir de telle sorte qu'ils puissent distribuer des aides directes en procédant au "blanchiment" de ces aides par l'intermédiaire d'associations. Ce qui fait qu'en réalité, le mécanisme de "mise en

cohérence” de 1982 ne résistait pas à l’épreuve des faits. Il y avait d’ailleurs une raison à cela – je l’avais déjà écrit en 1982 – et qui tenait au fait que nous avons peut-être mis les régions en charge de cette compétence économique alors qu’elles n’en avaient peut-être pas encore à l’époque l’étoffe légitime ni surtout les moyens financiers.

Le second problème grave est celui des entreprises en difficulté, comme le cas de l’affaire Bela à Perpignan ou du démembrement du groupe Boussac. Des sommes considérables étaient en jeu du fait des appels en garantie, ce qui a amené le réajustement de 1988. Il s’agit d’un aspect majeur de l’action économique, même si la loi Deferre de 1982 n’a pas eu qu’un impact négatif en créant une sorte de concurrence entre les collectivités, puisque celle-ci a permis un nouvel engagement des collectivités en faveur de l’action économique et du développement. C’est pourquoi, notamment, les collectivités françaises figurent parmi les plus dynamiques d’Europe.

Beaucoup réclament aujourd’hui une réforme. Les entreprises demandent ainsi la suppression des aides publiques directes, à la suite des régions qui les ont plus ou moins abandonnées. Il s’agit toutefois d’un sujet délicat qui demande réflexion, dans la mesure où les aides directes, même si elles sont souvent marginales, peuvent constituer un levier économique. Il faut donc bien réfléchir avant de les supprimer. Car défiscaliser certaines charges sociales des entreprises, ou les faire assumer par les collectivités, représente également une forme d’aide directe. Je constate que, par rapport à nos voisins européens, plus interventionnistes dans le domaine économique, les collectivités locales connaissent un certain retard. Il ne faut donc pas s’engouffrer systématiquement dans des interdictions qui auraient des conséquences négatives.

Sur le plan de la planification économique et de la contractualisation, nous constatons aussi qu’il s’est opéré un divorce complet. Au départ, les régions se sont intéressées à cette procédure, mais sans effectuer l’effort de planification qui figurait dans la loi de 1982. Cette loi, qui prévoyait des mécanismes de cohérence par la planification nationale et régionale, est tombée en désuétude. Certes les régions reviennent aujourd’hui sur ce thème ; elles refont des orientations stratégiques et certaines ont des programmes de qualité. Toutefois, il y a tout un effort à reprendre. De son côté, l’Etat abandonne aujourd’hui son propre plan, ce qui fait que les contrats de plan sont toujours en porte-à-faux car ils ne sont alimentés ni d’un côté ni de l’autre par une réflexion suffisante.

En bref, l'idée de contrat de plan remporte l'adhésion de tous, mais il faut, tant du côté de l'Etat que des régions et des autres collectivités locales, que des efforts considérables d'orientation stratégique soient accomplis. Ce n'est que dans ce cadre que les contrats de plan retrouveront toute leur valeur.

François Desnoyers

Nous allons maintenant aborder le problème des compétences avec Jean-François Mancel, qui est député et président du conseil général de l'Oise. On sait qu'en matière d'aide économique, le rôle pilote revient théoriquement à la région. Que pouvez-vous faire dans votre département et est-ce que ce problème de compétences ou de concurrence se pose véritablement ?

Jean-François Mancel

Je constate qu'une bonne entente règne entre la Picardie et le département de l'Oise en matière d'intervention économique. Pourtant, en tant que département, nous souhaitons fortement pouvoir continuer à intervenir économiquement. La dimension du département est en effet bien adaptée aux entreprises qui sont essentiellement concernées par les interventions des collectivités locales, c'est-à-dire les petites ou moyennes entreprises. Pour les très grandes entreprises, nos aides sont insuffisantes. D'une manière générale, il faut rechercher en matière d'aide une adéquation entre la taille de l'entreprise et celle de la collectivité locale. Si la région devait être seule responsable de l'action économique, elle rencontrerait des disparités trop grandes pour mener une action efficace.

Conservons par conséquent aux départements et aux communes une part de responsabilité en matière d'intervention économique, sans tomber dans la surenchère, qui équivaut parfois à des pertes de fonds publics ou à des transferts d'emplois d'une collectivité à une autre sans augmentation nette d'emploi. Un responsable de collectivité locale ne doit pas oublier non plus l'intérêt national. Ainsi, dépenser des fonds pour inciter une entreprise à transférer une unité industrielle d'un département à un autre pose un problème au niveau national, en particulier en ce qui concerne la bonne

utilisation des deniers publics. La solution passe peut-être par la recherche de mécanismes de concertation plus élaborés que ceux qui existent actuellement. On pourrait imaginer de mettre en place une sorte de conférence économique qui réunirait le président du conseil régional, les présidents de conseils généraux de la région, le préfet qui représenterait l'Etat, et les maires des communes concernées par une éventuelle implantation d'entreprise. Les actions seraient ainsi mieux coordonnées et la présence du représentant de l'Etat inciterait les responsables des collectivités locales à se préoccuper de l'intérêt général.

Il faut garder à l'esprit que les collectivités territoriales européennes jouent également un rôle important au niveau économique. Nos communes et nos départements sont souvent en concurrence avec elles. Il serait donc dangereux de limiter trop fortement la capacité d'intervention économique des collectivités locales en France car nous les placerions en situation d'infériorité par rapport à leurs principaux voisins. Et comme chacun sait que l'action locale est souvent un moyen astucieux pour contourner les réglementations communautaires en matière de concurrence, il y a là un enjeu national important.

François Desnoyers

Jean-Pierre Thomas, est-ce que vous ressentez ce phénomène de surenchère et de nécessaire mise en cohérence des actions en matière de développement économique ?

Jean-Pierre Thomas

Si l'on analyse les compétences attribuées aux collectivités locales, on constate aujourd'hui une désorganisation générale, chacun voulant s'occuper de tout. L'objectif de ces colloques qui se succèdent sur l'aménagement du territoire est peut-être de clarifier les choses. Il ne s'agit pas de déclarer que les conseils généraux, la région ou les villes peuvent faire de l'économie. L'action des collectivités locales en matière d'économie fait partie des conditions du développement économique. Or, le choix du lieu d'implantation pour une entreprise se fait en fonction des grandes infrastructures, des centres de formation et du cadre de vie qu'elle pourra trouver, et aussi en fonction des aides directes qu'elle pourra percevoir.

Je crois que le débat sur l'aménagement du territoire a fait naître dans ce pays un immense espoir, qu'il ne faut pas décevoir. Il me semble nécessaire pour cela de fixer des objectifs. Je ne pense pas que nous pourrions supprimer le croisement des aides, mais il faut déterminer qui fait quoi. Par exemple, il faut répéter que le rôle fondamental des régions, de par leur échelle, consiste à veiller au développement des grandes infrastructures, du savoir et de la communication. Les régions sont impliquées dans une action économique à grande échelle. En particulier, elles doivent s'intéresser aux entreprises et aux zones industrielles de taille internationale.

Ensuite, le département correspond à l'échelon de la péréquation. La moitié des budgets des départements sont dépensés à des fins sociales. Mais les départements peuvent aussi avoir une action économique. Ils sont les mieux placés pour le développement local, l'aide aux petites communes, mais aussi pour le développement de zones industrielles et artisanales. Le département est proche des réalités du terrain, et les décisions économiques sont parfois plus pertinentes à ce niveau qu'au niveau régional. Le conseil général correspond à l'échelon de la péréquation, y compris dans le domaine économique.

Les communes représentent l'échelon de la proximité. Elles sont compétentes en matière d'urbanisme, de vie sociale, mais aussi en matière d'action économique. Il faudra parvenir à mettre en regard ces compétences distinctives et le régime fiscal. Il faut qu'il y ait des chefs de file qui aient des compétences essentielles. Si le département par exemple est chef de file des opérations sur le plan local, cela ne signifie pas que la région ne doit pas intervenir. Il ne faut donc pas supprimer les financements croisés, mais donner des responsabilités claires à une collectivité, sachant que les autres peuvent contribuer au financement. Par ailleurs, une région peut avoir une action économique forte et désorganiser complètement la politique fiscale d'une commune, puisque les bases des impôts locaux sont les mêmes pour tout le monde. C'est pourquoi il devient urgent de redéfinir les tâches et les attributions de chacun. L'impôt, sans faire l'objet d'une spécialisation totale, doit rester cohérent et homogène par rapport aux responsabilités. On pourrait par exemple envisager d'attribuer la collecte d'une partie de la TIPP et des vignettes aux régions, et de redéfinir la taxe professionnelle par rapport au couple département-commune. Le débat sur l'aménagement du territoire ne pourra avancer que si nous sommes prudents, et si nous nous fixons des objectifs très clairs à long terme.

Je voudrais préciser que je ne m'oppose pas aux aides directes, même si nous devons rester vigilants vis-à-vis du phénomène de saupoudrage. J'expliquais dernièrement à un grand patron américain qui voulait s'implanter en France comment il pouvait bénéficier d'aides diverses. Il n'était pas convaincu par mon explication, objectant qu'une aide importante devait correspondre à un taux d'imposition élevé. Il m'a expliqué que son choix d'implantation dépendait plus de la présence d'un aéroport, du TGV, d'universités, d'un environnement culturel, de logements. Je constate donc que les aides directes ne constituent pas un facteur premier du choix des entreprises. La région Lorraine présente par exemple de fortes difficultés dans plusieurs domaines industriels, et en particulier dans la sidérurgie. Or, le budget de la région Lorraine ne représente pas 1 % du PIB de la région. Il est impossible de sauver la sidérurgie au travers de quelques aides directes. L'essentiel de l'aide économique réside dans la mise en place de conditions propices au développement économique des entreprises. Cela relève de la responsabilité des communes, des départements et des régions, qui doivent continuer à travailler ensemble après avoir défini leurs rôles respectifs. L'Etat, quant à lui, doit défendre sur le plan international une politique économique globale qui encourage l'industrie française, notamment en matière de taux d'intérêt et de politique budgétaire.

La clarification des compétences représente un objectif important si l'on ne veut pas que les maires, surtout ceux des communes rurales qui sont souvent des bénévoles, soient découragés par les tâches administratives et par les papiers en tous genres qu'il leur faut déchiffrer. Clarifions et simplifions, donnons des objectifs à long terme sur l'action économique, quitte à avancer pas à pas pour éviter les grands débats stériles, afin de construire une véritable politique d'aménagement du territoire en France.

Jean-Pierre Sueur

A Orléans, nous avons traité quatre-vingt-trois dossiers d'entreprises, qu'il s'agisse d'extensions ou d'implantations, qui ont reçu des aides directes ou indirectes de la ville, en relation avec le département et parfois même la région. Je suis tout à fait d'accord sur ce qui vient d'être dit quant à la surenchère qu'il faut absolument éviter : un chef d'entreprise ne s'installe pas dans un lieu donné seulement pour les aides dont il pourra bénéficier, mais bien plus valablement en raison

de l'intérêt que présente le site pour lui. Eventuellement, il choisira entre plusieurs sites équivalents en fonction de ce type d'incitations, mais tout abus pourrait être très dangereux.

Par ailleurs, il faut une solidarité entre collectivités locales pour éviter les effets terribles qu'a parfois la concurrence entre la région, les départements et les villes. Je plaide donc pour une solidarité et pour un traitement en commun des dossiers des entreprises, voire pour l'établissement d'un unique dossier avec plusieurs partenaires, ce que nous essayons de faire à Orléans avec le Loiret et la région Centre.

La question se pose de savoir si la somme des aides directes et indirectes apportées par les trois niveaux de collectivités locales ne débouche pas sur une somme nulle. D'une part, des entreprises se développent spontanément, sans les aides. D'autre part, il existe des transferts qui reviennent à financer certains pôles au détriment d'autres puisqu'il y a concurrence. Cependant, je ne préconise pour autant aucun retour en arrière, à l'époque où les mairies ne disposaient d'aucun service économique. Je crois que ce qui s'est passé depuis 1982 a permis de créer un dynamisme sans précédent.

La solution est double. D'une part, il faut une solidarité. Lorsqu'il y a une implantation, il est difficile de se passer de l'étape de la ville : c'est pourquoi le devenir des régions passe systématiquement par un réseau de villes. D'autre part, il faut aujourd'hui à la France une politique d'aménagement du territoire. Sinon, la logique de l'accumulation des initiatives et des aides concurrentes des collectivités aboutit à cet effet très simple : les collectivités locales bien placées risquent de connaître demain des conditions encore meilleures à tous égards car elles ont plus d'atouts naturels et plus d'argent, tandis que les plus handicapées conserveront des problèmes qui de surcroît iront en s'aggravant.

Ainsi, si elles sont isolées d'une politique nationale d'aménagement du territoire, les aides directes risquent-elles de se rendre contre-productives en termes d'aménagement du territoire : elles accroissent les différences. Elles ne sont donc souhaitables que dans le cadre d'une forte politique de péréquation entre les collectivités locales. Des outils existent. Il faudrait aller plus loin. L'Etat doit jouer un rôle majeur en matière d'aménagement du territoire. La décentralisation ne peut pas être l'addition de 25 égoïsmes régionaux, de 36 700 égoïsmes communaux et de 105 égoïsmes départementaux. Néanmoins, il est nécessaire que chacun défende sa collectivité. L'Etat doit jouer son rôle de redistribution des richesses sur l'ensemble du territoire. Il faut donc une loi permettant un véritable aménagement du territoire.

Jean-Pierre Thomas

Le rôle de péréquation est d'abord celui de l'Etat. Il faudra un jour modifier le système de dotations de l'Etat pour que celles-ci ne soient plus quasi automatiques, mais deviennent de véritables dotations de péréquation. Prenons l'exemple des dotations régionales pour l'enseignement secondaire. Elles portent sur des montants importants, mais ces montants n'évoluent pratiquement pas d'une année à l'autre. Il vaudrait mieux qu'on donne aux collectivités locales des ressources fiscales autonomes, clairement identifiées, qui leur permettent d'assumer leurs responsabilités. Ces ressources seraient complétées par des dotations de péréquation de l'Etat, attribuées, lors de comités interministériels à l'aménagement du territoire, en fonction des besoins spécifiques des régions, par exemple liés à l'arrivée d'un TGV. Ces comités permettraient ainsi d'homogénéiser le territoire.

Ce système est préférable à celui de l'attribution de dotations quasi automatique, qui transforme progressivement les collectivités en organes de gestion : l'Etat distribue de l'argent, et les collectivités gèrent. Il n'est pas possible d'aménager le territoire dans ces conditions. Il faut donc un Etat fort sur ses fonctions régaliennes. L'une d'elles est la cohésion de la nation. Elle implique une politique de péréquation, non pas au travers de dotations automatiques, mais au travers de comités d'aménagement du territoire.

François Desnoyers

Pierre-René Lemas, quelle est à ce jour l'analyse de la DATAR ?
Peut-on vraiment parler de risque de jeu à somme nulle ?

Pierre-René Lemas

Du point de vue de la DATAR, la question de la répartition des compétences ne constitue pas le cœur du sujet en matière d'intervention économique des collectivités locales, même si c'est un des éléments à prendre en compte. D'autres éléments nous préoccupent tout autant.

Le premier élément réside dans notre capacité d'intervention, différenciée ou non, dans le contexte européen qui s'impose à nous.

Le second élément de réflexion concerne les types d'aides aux entreprises, et leur caractère déterminant ou non dans les décisions d'implantation des entreprises. Les études effectuées sur ce sujet sont parfois contradictoires, mais il semble indiscutable que le fait de bénéficier d'une aide est rarement un élément majeur dans la décision d'une entreprise. La fiscalité joue un rôle beaucoup plus important.

Pendant, les aides directes constituent un élément de la concurrence qui se fait chaque jour plus réelle entre les diverses collectivités territoriale européennes. De part et d'autre des frontières européennes, on est souvent amené à se disputer des implantations d'entreprises. Or notre métier, en tant que Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, consiste à convaincre les entreprises de venir s'installer en France plutôt que dans d'autres pays. Nous connaissons donc les interrogations des grands groupes. Elles portent sur l'environnement des entreprises, le régime fiscal, sans négliger au besoin les aides directes, qui peuvent permettre de différencier un pays par rapport à un autre, et qui représentent ainsi un élément de compétition. L'aide directe n'est ni un élément négligeable, ni un élément crucial dans la détermination du choix d'implantation des entreprises. C'est un élément majeur dans un contexte de concurrence européenne.

L'intervention économique se définit à la fois par les stratégies mises en œuvre et les moyens d'action adoptés. En matière de stratégies, il est exact que le jeu concurrentiel entre les différents niveaux de collectivités locales peut devenir contre-productif. Il est nécessaire d'avoir une vision stratégique globale et cohérente et des instruments pour la mettre en place. Au niveau du projet de loi, l'idée de schéma régional d'aménagement, qui permettrait d'avoir une stratégie à moyen ou long terme, et celle d'une conférence sur l'aménagement au niveau régional, qui serait un lieu d'échange d'informations entre les différents partenaires, vont dans ce sens.

Pour les moyens d'action à adopter, un des tout premiers reste sûrement l'environnement de l'entreprise, dont le développement harmonieux incombe à la fois à l'Etat et aux collectivités locales. Le deuxième porte sur le régime des aides et c'est là que l'on retrouve le problème de la répartition des compétences entre collectivités locales. Sur cette répartition, on se fonde sur la loi de plan intérimaire de 1982-83, sur quelques dispositions de la loi de 1982 qui ont été modifiées à plusieurs reprises, et sur la loi Galland. Dès la mise en place de la loi de plan intérimaire, on s'est éloigné du régime juridique posé par les textes, pour entrer dans une logique d'adaptation

au cas par cas, qui a abouti à une confusion des compétences. Le problème qui se pose n'est pas tant celui de la complexité de la répartition des compétences, mais celui de la confusion. La complexité est en effet dans la nature des choses car elle permet de s'adapter aux réalités du terrain, à la situation des entreprises. Il faut en revanche réfléchir au problème de la confusion.

Enfin, dans le domaine fiscal proprement dit, il reste beaucoup à faire : c'est l'une des interrogations-clés des entreprises, la taxe professionnelle occupant la place centrale. Il faut donc mener une réflexion sur l'assiette de la taxe professionnelle et sur les conditions pour la péréquation de son produit. La question se pose également de savoir s'il faut définir une taxe professionnelle de pays, de bassins, ou encore si elle doit être fixée pour l'ensemble de la nation. Ce débat ne date pas d'hier, mais il est aussi crucial que celui portant sur la répartition des compétences dans le régime d'aides directes.

Au-delà de tout cela, comment faire en sorte que les entreprises puissent disposer de fonds propres dans des conditions qui permettent leur création ou leur développement ? Comment éviter que le système des garanties n'entraîne d'énormes complications juridiques et financières pour les collectivités locales et les entreprises ? Sur ces points, le projet de loi tente d'apporter des éléments de réponse.

Jean-Pierre Thomas

Concernant la fiscalité, nous ne ferons pas l'économie du débat sur la fiscalité discriminatoire. Dans le projet de loi, les efforts louables du ministre d'Etat dans ce sens se sont un peu estompés. Mais on ne pourra jamais attirer des entreprises dans les banlieues difficiles et dans les zones rurales sans l'aide d'une fiscalité discriminatoire, qui m'apparaît infiniment plus importante que les aides directes, même si elle pose des problèmes de constitutionnalité.

François Desnoyers

Je souhaiterais que nous abordions maintenant le problème de la politique contractuelle. Nous allons nous intéresser aux contrats de villes. Patrick Braouezec, trois contrats de villes viennent d'être signés conjointement dans votre département. Quelle est la nature de ce type de contrat, et estimez-vous qu'il est suffisant ?

Patrick Braouezec

Par rapport à ce qui a été dit, j'aimerais souligner le contraste entre l'hypercentralisation des pouvoirs économiques et industriels et la décentralisation politique que nous connaissons. Pour ma part, je prône une meilleure définition des compétences ainsi qu'un rôle accru de l'Etat, parce qu'il est le seul garant de l'intérêt général. L'Etat doit intervenir dans la dynamique économique, dans la politique foncière et dans la politique de logement, sans que les collectivités locales soient dessaisies de leurs compétences. Au sujet des contrats de plan, l'élément-clé du succès réside dans la cohérence de la démarche des différents intervenants dotés de pouvoirs de décision.

Quant à la péréquation, il ne me semble pas que ce soit la question principale en matière d'aménagement du territoire. Deux conditions sont nécessaires : d'une part, il serait souhaitable que les villes puissent disposer d'une dotation minimale garantie ; d'autre part, il faut veiller à ne pas briser les dynamiques locales.

Concernant le contrat de ville, à Saint-Denis, notre action a consisté à signer un contrat particulier à trois villes, dans le cadre d'un grand projet urbain. Il a deux grands points positifs. Tout d'abord, ce projet a permis une globalisation des actions à l'échelle de la ville, et donc d'aller au-delà de la démarche de quartiers, qui ne permettait pas d'appréhender tous les enjeux. Il est impératif d'insérer les quartiers dans la dynamique globale de la ville. Deuxième point positif, le contrat que nous avons signé couvre une période de cinq ans, rendant possibles une pérennité des actions entreprises et une aide véritable à certaines associations qui savent ainsi qu'elles ne seront pas abandonnées au bout d'un an.

L'aspect négatif fondamental de ce contrat réside dans le peu de moyens financiers dont, en définitive, nous disposons. L'Etat, qui est un des partenaires de l'accord, n'a accordé que dix millions de francs, pour une période de cinq ans et pour 91 000 habitants. Toutefois, malgré le caractère limité du soutien de l'Etat, il fallait signer le contrat, ne serait-ce que parce qu'on ne peut refuser une allocation de crédits, si faible soit-elle. C'est de plus un atout pour nous, dans la mesure où le contrat de ville s'inscrit dans une démarche plus globale avec un grand projet urbain, qui nous fait bénéficier du plan de relance, mais aussi de fonds particuliers des grands projets urbains. Nous sommes désormais en situation d'intercommunalité avec les villes d'Aubervilliers et de La Courneuve. Les grands chantiers liés au

grand stade vont recevoir en l'espace de trois ans un budget de cinq à six milliards de francs de la part des pouvoirs publics. Ces budgets sont mis en relation avec la politique que nous menons dans les quartiers difficiles.

Ainsi, le grand stade a permis la relance de l'aménagement urbain. L'outil que nous avons utilisé est une société d'économie mixte dans laquelle l'Etat participe et occupe un poste d'administrateur. Nous souhaitons que cette collaboration se développe. L'Etat pourrait prendre plus de place dans la SEM, à parité avec les villes. La SEM nous apparaît comme un bon outil pour l'aménagement du territoire. Par ailleurs, nous travaillons aussi en coopération avec la région et le département, pour rendre plus cohérentes des stratégies existantes qui ne présentent pas forcément d'incompatibilités entre elles.

Jean-François Mancel

J'aimerais intervenir de manière générale par rapport à la notion de contrat, qui dépasse le simple contrat de ville. Il me semble que le développement des contrats est une conséquence de l'incertitude sur le rôle des uns et des autres. En réalité, la décentralisation a abouti à une redistribution en droit ou en fait de compétences nouvelles aux collectivités locales. Mais aujourd'hui, l'élu lui-même ne sait plus très bien quel type d'action incombe à quel type de collectivité.

Si la situation devient insaisissable et incontrôlable pour les élus, elle devient à plus forte raison parfaitement incompréhensible pour le citoyen ! Ceci pose un problème de démocratie. Comment le contribuable pourra-t-il demander des comptes à l'élu, si celui-ci renvoie en partie la responsabilité de sa politique aux autres instances territoriales ? Cette confusion devient extrêmement préoccupante.

Je crois que l'élément important du projet de loi actuel est qu'il réinvente la notion même d'aménagement du territoire et fait de l'Etat le garant de cette politique. Il est vrai qu'il aborde peu le rôle des collectivités territoriales en tant qu'acteurs de l'aménagement du territoire. Or, les collectivités locales sont bien des acteurs importants de l'aménagement du territoire, puisque leurs investissements dans ce domaine représentent une part essentielle des investissements publics nationaux. Il est donc indispensable qu'un autre texte redéfinisse clairement les compétences des collectivités, ainsi que les rapports que ces collectivités doivent entretenir entre elles et avec l'Etat.

Cette question ne doit surtout pas être abordée sous l'angle du vieux débat entre centralisation et décentralisation. Nous devons considérer l'ensemble des attentes des citoyens en matière d'équipement et de service public, et réfléchir à l'entité qui peut le mieux répondre à cette attente. Cela implique sans doute une clarification des compétences des uns et des autres, ainsi qu'une adaptation des moyens attribués à chacun pour exercer ces compétences. Je trouve aberrant que tous les maires de mon département soient ponctionnés par le contingent d'aide sociale, et qu'ils reçoivent d'autre part des subventions pour réaliser leurs équipements publics. C'est un problème de fond, qui devra être traité rapidement après ce premier grand volet sur l'aménagement du territoire, qui concerne, pour sa part, essentiellement le rôle de l'Etat.

Jean-Pierre Sueur

Il ne peut y avoir aucune politique d'aménagement du territoire si l'on cherche à satisfaire tout le monde. Il faut donc faire des choix. Je propose le passage à une fiscalité sélective accompagnée d'une réforme de la DGF, pour une meilleure solidarité. La réforme de la DGF qui a été effectuée a pour effet de prélever de l'argent à certaines collectivités, pour le redistribuer ensuite à 32 000 communes rurales. Si l'aide au monde rural consiste à émietter les ressources, elle est inefficace. Il vaut mieux rechercher et soutenir les solidarités et les coopérations à vocation de développement économique à l'intérieur de l'espace rural. Il faut donc faire des choix.

Je suis par ailleurs tout à fait favorable aux contrats, et notamment aux contrats de plan. On a prétendu qu'à travers eux, l'Etat récupérerait le pouvoir abandonné aux collectivités locales par la décentralisation, mais cela n'est pas exact. En fait, les contrats de plan représentent des outils de cohérence entre les politiques régionales et nationales. De plus, ils sont probablement la seule forme de planification qui ait fait ses preuves dans notre pays. Seule la planification contractuelle, c'est-à-dire le document signé par au moins deux partenaires, l'Etat et la région, chacun sachant qu'il sera soumis à la critique si ce qui est écrit n'est pas appliqué, permet d'obtenir des résultats.

Quant aux contrats de ville, leur définition reste assez floue. Auparavant on menait des politiques de quartiers, qui présentaient des

difficultés, dans la mesure où le quartier pouvait se trouver confiné dans une logique de “quartier à problèmes”, laquelle ne permettait pas de réelle harmonisation. Il aurait fallu raisonner sur une aire urbaine plus vaste. Si l’on revient aujourd’hui à une politique de la ville plus globale, il faut veiller à ne pas la limiter à une opération de saupoudrage des différents quartiers, ce qui est toujours le cas lorsqu’on laisse s’accumuler les projets et les responsables. Il faut donc être sélectif.

Disons qu’il existe dans notre pays cinq cents quartiers qui connaissent de graves difficultés et dans lesquels il faut mener des politiques d’urgence. Il faut que la politique de la ville en leur faveur soit sélective et sache distinguer des objectifs prioritaires. Elle doit de plus concerner non seulement les villes, mais aussi le département et la région. Il est impératif que l’ensemble des collectivités locales concernées apportent leur contribution à la politique de la ville.

François Desnoyers

Monsieur Nemery, estimez-vous qu’il existe un risque d’inflation contractuelle et de saupoudrage, et cette politique contractuelle a-t-elle un avenir dans ce contexte ?

Jean-Claude Nemery

Le général de Gaulle avait comparé nos institutions territoriales à de la broussaille gauloise. Cette idée de broussaille doit être synonyme de force et non de faiblesse, à condition d’en organiser la cohérence. Dans un mécanisme décentralisé, l’idée contractuelle est fondamentale pour organiser la cohérence. Mais il doit s’agir de véritables contrats. Les contrats de plan en sont de véritables, comme l’a jugé le Conseil d’Etat. Les contrats de ville, de quartiers, etc. réclament une démarche similaire, sur la base d’un réel engagement mutuel.

Mais il ne s’agit en aucun cas de démultiplier les contrats à l’infini, sous peine de briser l’unité de l’action publique. Aussi faut-il trouver des lieux de synthèse. Des procédures de mise en cohérence plus normatives sont nécessaires pour permettre aux acteurs de se positionner. Les contrats doivent donc s’intégrer dans un cadre plus général qui puisse amener une cohérence à la fois au niveau national

et au niveau régional. Ils ne doivent pas être des contrats éclatés entre tous les acteurs publics.

François Desnoyers

Nous allons terminer avec un exemple de mobilisation de l'épargne locale : l'emprunt que lance la région Lorraine.

Jean-Pierre Thomas

Ce projet devrait être voté dans une quinzaine de jours par les conseillers régionaux. Dans le contexte actuel d'augmentation des impôts locaux, nous avons eu l'idée de recourir non plus aux traditionnelles augmentations de début de mandat, mais à l'épargne locale. La Lorraine doit mobiliser un milliard de francs pour pouvoir construire des installations permettant le passage du TGV dans la région. La solution du recours à la fiscalité aurait correspondu à une augmentation brutale de 20 à 25 % du taux dans la région. Nous avons donc privilégié une formule nouvelle.

Avec l'aide du Crédit local de France, qui devrait être choisi comme opérateur principal, nous avons choisi de nous adresser à l'épargnant lorrain plutôt qu'au contribuable, en proposant un emprunt qui soit destiné à financer non un fonctionnement de la région, mais un véritable équipement structurant, en l'occurrence le TGV. Parallèlement, nous avons fait voter en loi de finance un amendement qui accorde aux régions la possibilité de donner des avantages en nature non fiscalisés (comme le fait de ne pas payer le péage sur les autoroutes) pour encourager ce type d'emprunt. L'emprunt devrait être lancé dès que l'assemblée régionale se sera prononcée par un vote. On aura alors le moyen de financer un grand équipement structurant.

Des études ont été réalisées sur l'épargne régionale, qui se sont révélées très encourageantes. Une somme d'environ un milliard de francs devrait être ainsi récoltée dans la région Lorraine. L'emprunt est bien entendu ouvert à d'autres régions, mais avec une priorité aux habitants de la Lorraine. Enfin, pour ce qui est du remboursement, l'évolution de la fiscalité laisse penser que ce type d'emprunt obligataire peut être amorti sur une période de dix à quinze ans, avec des fiscalités compatibles avec l'inflation. Nos

régions, peu endettées par rapport aux villes et aux communes, peuvent donc se permettre de lancer ce genre d'emprunt pour de grands investissements, de lisser l'augmentation de la fiscalité par rapport au niveau de l'inflation et d'obtenir ainsi une politique fiscale beaucoup plus compatible avec le développement économique.

En conclusion, cette tentative est un moyen de financer la politique de l'aménagement du territoire autrement que par l'appel à la caisse de l'Etat ou au contribuable.