

# Les grandes villes et leur environnement : quelles évolutions pour les finances locales ?

Jean-Pierre SUEUR, Maire d'Orléans.

Les finances  
locales

*Agglomération ou pays... Des structures intercommunales fortes favoriseront une réorganisation cohérente pour un développement harmonieux et maîtrisé, dans le cadre d'une meilleure utilisation des ressources.*

Il y a cent ans, 75% des Français étaient des ruraux. C'était l'époque où la campagne "faisait" la ville, lui donnait sa fonction propre et stimulait sa croissance. Depuis, la France connaît plusieurs vagues d'exode rural, du fait du développement industriel au sein des villes. Celles-ci durent l'assumer, avec plus ou moins d'ampleur selon les régions, et décidèrent, dans la plupart des cas, de construire rapidement de nouveaux quartiers qui, dès l'origine, étaient, géographiquement et architecturalement, en rupture avec le bâti existant.

Aujourd'hui, nous connaissons une crise du monde rural avec une désertification prononcée de certains espaces. Cette crise du monde rural va de pair avec celle du monde urbain. Le dépeuplement, ici, a finalement les mêmes causes que la surdensité, là, dans des quartiers qu'il faut refaire, au sein d'agglomérations urbaines où il faut retrouver de nouveaux équilibres.

## L'ESPACE INTERMÉDIAIRE...

L'enjeu de la politique d'aménagement du territoire consiste à retrouver une occupation harmonieuse de l'ensemble de l'espace, qu'il soit urbain ou rural. C'est dire que cet enjeu ne saurait être une mise en concurrence entre les différents types d'espace, à laquelle notre pays n'aurait rien à gagner, et cela, d'autant plus, qu'un espace que nous pourrions qualifier d'**intermédiaire** ne cesse de se développer. On ne sait exactement aujourd'hui où finit la ville et où commence la campagne : les nouveaux citadins habitent de plus en plus loin, hors des murs de la cité, et l'espace rural est largement occupé par une population qui s'en va travailler chaque jour dans les métropoles. La ville envahit une partie de la campagne et les communes rurales situées dans la zone d'influence des villes voient leur population s'accroître, et se renouveler. Ailleurs, dans le pays rural, c'est l'armature urbaine qui fait défaut et il apparaît urgent de renforcer des pôles urbains de petite et moyenne dimension au sein du pays rural.

Il est assurément nécessaire de développer l'intercommunalité entre les communes péri-urbaines et les villes centre. Actuellement, en

effet, les disparités financières sont considérables au sein des agglomérations et, plus largement, des bassins d'emploi alors que les évolutions en cours appellent, au contraire, cohérence et solidarité. Ces disparités induisent une incapacité à maîtriser l'aménagement de l'aire urbaine. On peut en effet montrer que les variations excessives de taxe professionnelle à quelques centaines de mètres de distance entraînent un mitage industriel et pavillonnaire, une surconsommation d'espace, ainsi que des coûts non négligeables pour construire les infrastructures et les équipements que nécessite un ensemble d'implantations industrielles trop dispersées. Il y a là des mécanismes qui vont, à l'évidence, à l'encontre de toute velléité de maîtriser le développement de l'espace urbain. Mettre en œuvre de nouvelles règles du jeu est, là encore, un enjeu fort pour l'aménagement du territoire.

En ce qui concerne les rapports financiers entre villes et espaces ruraux, on peut tout d'abord constater que plusieurs mécanismes aboutissent, en fait, à un subventionnement des seconds par les premiers. C'est ainsi que les grandes villes paient des contingents d'aide sociale aux départements supérieurs de 50% à ceux des autres communes de ces mêmes départements. Dans le même temps, les centres sociaux des grandes villes doublent les prestations assurées par les départements alors que, théoriquement, ces prestations ne font pas partie de leur champ de compétence.

De surcroît, les villes remplissent, de fait, une fonction de solidarité envers le monde rural au travers de ce qu'il est convenu d'appeler les "charges de centralité". Les équipements administratifs, sanitaires, scolaires, culturels ou sportifs des villes ne sont pas seulement utilisés par leurs habitants, mais aussi par toute la population environnante. Cette fonction de centralité a justifié la création d'une dotation villes-centre, qui ne compense que très faiblement le poids des charges qu'elle induit. Comme l'a montré le rapport Delafosse, le contribuable des grandes villes paie donc des taxes relativement lourdes, et dont le produit profite, pour partie, aux habitants des

zones péri-urbaines ou rurales. L'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) a chiffré à 1 093 francs par habitant le poids de ces charges de centralité, sur un ensemble de vingt-cinq grandes villes. Le Bureau Régional d'Etudes Economiques et Financières avance de son côté un coût de 962 francs par habitant. Si, entre ces deux organismes, les chiffres sont différents, l'ordre de grandeur est le même. Les charges de centralité sont liées essentiellement (49%) aux dépenses induites par les équipements culturels. Les citoyens paient ainsi pour les "banlieusards" : 153 F par habitant pour les activités théâtrales et lyriques, 115 F pour les bibliothèques, 144 F pour les musées, 87 F pour les conservatoires de musique, et 42 F pour les écoles des Beaux-Arts. Du côté des investissements, s'ajoutent 269 francs par an et par habitant pour la construction d'équipements qui sont utilisés bien au delà de la ville : participation aux installations SNCF et aux rocade urbaines, équipements universitaires, etc.

Il faut noter que, dans ce contexte, plusieurs décisions récentes ne favorisent pas un aménagement du territoire équilibré aussi bien dans l'espace rural que dans l'espace urbain, ni les péréquations financières qui seraient nécessaires entre les collectivités.

C'est ainsi que, pour ce qui est de l'espace rural, la dernière réforme de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) en date a enterré la Dotation de Développement Rural (DDR) qui avait été instituée par la loi sur l'Administration Territoriale de la République du 6 février 1992. Cette dotation avait pour principale caractéristique d'être affectée aux communes rurales qui avaient choisi de se regrouper autour d'un projet de développement économique. C'était une incitation forte à l'"intercommunalité de projet" si nécessaire pour l'aménagement du territoire, car celui-ci suppose que les communes rurales s'organisent autour de pôles de développement. Le nouveau système aboutit à répartir une somme de 700 millions de francs environ entre les 32 000 communes rurales que compte notre

pays, et donc à un saupoudrage inefficace et sans effet réel sur l'aménagement du territoire, chaque commune ne recevant en définitive que quelques "miettes".

Cette même réforme de la DGF pénalise globalement les zones urbaines qui sont encore pénalisées par plusieurs mesures récentes : la suppression pure et simple de la Dotation Globale d'Équipement (DGE) pour les villes de plus de 20 000 habitants ou la réduction arbitraire du montant de la Dotation de Compensation de la Taxe Professionnelle (DCTP) qui diminue de 7,8% alors qu'à législation inchangée elle aurait dû augmenter de 8,6%. L'augmentation - pour un certain nombre de villes - de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) ne compense pas l'effet négatif de ces deux mesures et de quelques autres qui ont été prises dans les derniers mois, et dont l'Association des Maires de Grandes Villes chiffre l'effet à 3 milliards de "manque à gagner" sur trois ans pour l'ensemble des villes de plus de 100 000 habitants.

C'est pourquoi il apparaît indispensable, dans un tel contexte, de promouvoir des formes de solidarité financière et de péréquation plus claires, plus lisibles, plus efficaces.

#### DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES FORTES

En ce qui concerne le monde rural, des structures intercommunales fortes sont absolument nécessaires pour mettre en oeuvre un développement durable. Ces structures doivent se construire sur de réels projets de développement. Peu importe qu'on les appelle **communauté de communes** ou **pays** (cette dernière notion étant d'ailleurs très floue dans la loi du 5 février 1995), l'essentiel étant que l'on puisse généraliser, au delà du niveau communal, un niveau correspondant à un espace de développement suffisamment vaste pour que l'on puisse y agir de manière efficace. C'est à ce dernier niveau que devraient être exclusivement affectées les dota-

tions dites d'aménagement du territoire, ce qui impliquerait de rompre avec l'habitude du saupoudrage inefficace entre une multitude de communes.

Les agglomérations urbaines doivent, de leur côté, renforcer leur cohérence et cohésion. Un nombre de plus en plus grand de décisions sont désormais prises au sein d'assemblées intercommunales (SIVOM, districts ou communautés) qui réalisent les grands équipements structurants (transports urbains, voirie, unités de traitement des ordures ménagères, ou de l'eau, etc). Ces assemblées qui sont élues au second degré gèrent des budgets de plus en plus considérables. Il y a assurément là un problème pour le bon exercice de la démocratie. C'est ce qui a conduit l'Association des Maires des Grandes Villes de France à préconiser la création d'une entité appelée **l'agglomération**, dont les compétences (aménagement de l'espace et développement économique, notamment), et le régime fiscal s'apparenteraient à ceux des communautés de villes, à savoir une taxe professionnelle d'agglomération avec un taux unique pour toute l'agglomération. Elle serait gérée par un conseil d'agglomération dont l'élection se ferait au suffrage universel direct, le mode de scrutin étant comparable à celui retenu pour les élections municipales. On peut imaginer que les agglomérations nouvellement créées reprendraient les compétences du département sur leur territoire et qu'il n'y aurait plus matière, sur le territoire de ces agglomérations, à l'élection de conseillers généraux (c'est la proposition de l'Association des Maires des Grandes Villes de France). On peut aussi imaginer que le département garde ses compétences actuelles et que les habitants de l'agglomération soient représentés au sein du conseil général par des délégués (élus, donc, au second degré) des conseils d'agglomération.

Il faudrait, parallèlement, reconsidérer la règle de la spécialisation de l'impôt local, car il est aujourd'hui clair que les charges de centralité ne peuvent être assurées par les seules taxes d'habitation et taxes foncières des villes-centre.

Le système des "**Communautés de Villes**" dans lequel la taxe professionnelle va à l'agglomération, le taux étant unique (sauf création, qui doit rester possible, de "TP de zone"), permettrait un développement harmonieux de l'agglomération et éviterait la concentration d'entreprises là où le taux de TP est le moins élevé. La taxe d'habitation et la taxe foncière iraient intégralement aux communes.

#### Deux situations peuvent alors se présenter :

- Ou bien les charges de l'agglomération, telles qu'elles sont estimées la première année, ne pourraient être couvertes par les recettes de l'agglomération, en particulier celles de la taxe professionnelle. Dans ce cas, chaque commune reverserait à l'agglomération un "contingent" proportionnel à sa population. Pour les années suivantes, ce contingent varierait comme la population et l'indice INSEE de la consommation.

- Ou bien les recettes, en particulier celles de taxe professionnelle de l'agglomération, seraient supérieures aux charges ; dans ces conditions, le supplément serait reversé aux communes de manière proportionnelle à la population. Pour les années suivantes ce versement varierait comme la population et l'indice INSEE de la consommation.

De façon à maintenir les transferts financiers actuels *via* les départements, entre "agglomération" et zones rurales, les mécanismes d'écrêtement et de péréquation de la taxe professionnelle pourraient être renforcés selon le mécanisme suivant :

- écrêtement des produits de taxe professionnelle lorsque les bases par habitant sont supérieures à deux fois la moyenne nationale ;

- reversement de ces ressources dans la DGF nationale, qui privilégierait les communes à faible potentiel fiscal, à condition que leur effort fiscal soit au moins égal à la moyenne nationale.

Mais surtout, les réformes qui viennent d'être présentées permettraient de repenser la DGF selon des critères clairs.

La DGF, qui est le produit de l'application de plusieurs dizaines de facteurs, fournit en effet l'illustration la plus probante de l'extrême complexité des dotations de l'Etat aux collectivités locales. Cette complexité est le fruit de multiples pressions qui se sont exercées au fil du temps. Elle engendre au total une forte inertie et une prime considérable aux situations acquises.

### Trois facteurs de reconstruction pour la DGF

En cohérence avec ce qui vient d'être exposé, la DGF pourrait être "reconstruite" autour de trois facteurs, et de trois facteurs seulement :

a) le produit fiscal de chaque collectivité (commune, communauté, département) pondéré par l'effort fiscal : ce premier facteur permettrait une péréquation claire et lisible ;

b) la politique de la Ville : la logique de la Dotation de Solidarité Urbaine serait ainsi amplifiée, les sommes réparties étant obligatoire-

ment affectées à des opérations structurantes dans les zones urbaines contenant des quartiers en difficulté ;

c) le développement rural : les sommes réparties seraient obligatoirement affectées à des opérations intercommunales de développement économique, dans l'espace rural, portées par des communautés telles qu'elles ont été définies ci-dessus.

On voit, au total, qu'une nouvelle organisation des institutions territoriales autour de communautés de villes (ou d'agglomérations) et de communautés de communes rurales (ou de pays) devrait aller de pair avec une réforme de la fiscalité locale et des dotations de l'Etat aux collectivités locales qui viserait deux principes : la nécessaire solidarité entre les territoires et le non moins nécessaire développement de tous les territoires. ■

