HAL
open science

Quel avenir pour les registres de la solidarité territoriale ?

Hélène Reigner

To cite this version:

Hélène Reigner. Quel avenir pour les registres de la solidarité territoriale ?. Intercommunalités, 2014, Pacte financier et fiscal : s'allier pour le prochain mandat, 187, pp.10. hal-01859204

HAL Id: hal-01859204

https://hal.science/hal-01859204

Submitted on 21 Aug 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

trib une
Hélène Reigner
Politiste, chargée de recherche à l'IFSTTAR (Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux)

Quel avenir pour les registres de la solidarité territoriale ?

L'hétérogénéité structurelle de l'espace communautaire s'est accrue avec le processus de recomposition de la carte intercommunale et d'extension des périmètres : plus que jamais, la solidarité territoriale se retrouve au cœur des politiques déployées. Pour autant, le contexte financier contraint devrait amener les communautés à opérer des arbitrages plus tranchés dans la pratique de ces dispositifs de solidarité. Éléments d'analyse.

L'intensification du processus de métropolisation se traduit par des évolutions physiques (contexte d'extension urbaine) et fonctionnelles (spécialisations productives) qui affectent fortement les espaces intercommunaux. Ces derniers voient ainsi la cohabitation de territoires aux profils socio-économiques très contrastés : les différences de ressources et de populations entre les communes d'une même agglomération tendent à se creuser.

> *Le partage de la DSC garantit souvent une DSC minimale pour les communes fiscalement pauvres en taxe professionnelle*

L'examen rétrospectif des négociations ayant accompagné le partage de la dotation de solidarité communautaire (DSC) et de son architecture de critères a permis de montrer comment les gouvernements intercommunaux mobilisent différents registres de la « solidarité territoriale »[1]. Nous en avons identifié cinq.

Cinq registres de justification

En premier lieu, au nom de « l'équilibre du territoire », le partage de la DSC garantit souvent une DSC minimale pour les communes fiscalement pauvres en taxe professionnelle, qu'elles accueillent des populations riches (profil résidentiel) ou pauvres (profil rural).

En second lieu, les charges liées aux « besoins d'équipements à la population » dans les communes qui connaissent un dynamisme de peuplement nettement supérieur à leur dynamisme économique (profil périurbain) donnent également souvent lieu à une majoration de la DSC, via des critères tels que le nombre d'enfants scolarisés dans la commune ou le nombre de logements sociaux par exemple.

En troisième lieu, l'argument des « charges de centralité » est mobilisé pour majorer la DSC de la ville centre à travers l'instauration d'un critère « population » pondéré d'un coefficient qui augmente avec la taille de la commune.

En quatrième lieu, le registre du « juste retour » pour incitation au développement économique vient récompenser les communes ayant fait l'effort d'investir dans ce champ.

Enfin, la logique de « l'écrêtement » s'impose pour les communes accueillant des établissements exceptionnels sur leur territoire.

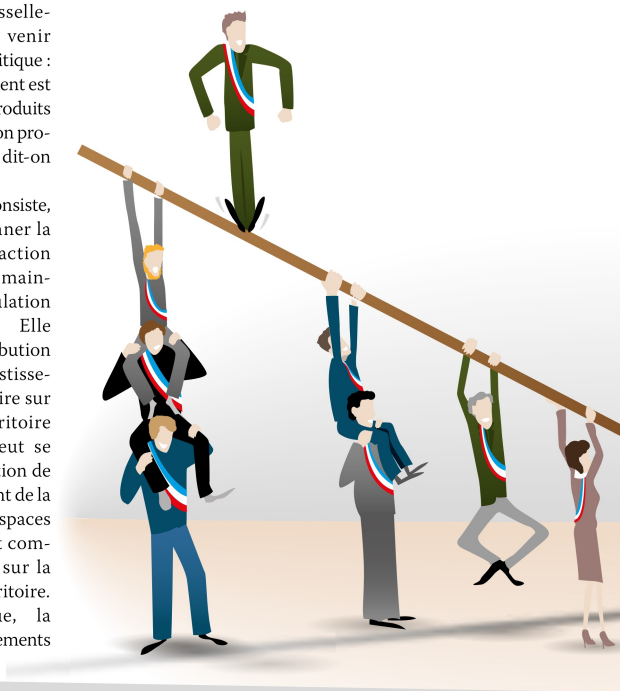
Quels arbitrages demain ?

Ces cinq registres de la solidarité territoriale font consensus à condition qu'ils soient plus ou moins combinés. Or, stabilisés dans un contexte économique plutôt favorable, ces arbitrages financiers tendent à devenir de plus en plus contraints sous les effets conjugués du ralentissement de la croissance économique (et donc des ressources de la communauté) et de l'accroissement des charges liées au développement des politiques communautaires.

Comment, dès lors, les gouvernements intercommunaux vont-ils opérer leurs arbitrages entre les différents profils socio-économiques de communes et les registres de justification qui viennent d'être mentionnés ? Quels profils de communes vont continuer d'être soutenus ? Lesquels vont être considérés comme moins prioritaires ? D'ores et déjà, il est possible de repérer deux grandes postures contrastées. Pour certains gouvernements intercommunaux, la priorité est de « tenir son rang » dans la hiérarchie de la compétition urbaine et territoriale. En conséquence, les arbitrages financiers communautaires tendent à valoriser les « avantages comparatifs » locaux, à « arroser là où c'est déjà mouillé » et à accompagner le processus de spécialisation des espaces. La sémantique des « effets de ruissellement » peut alors venir justifier ce choix politique : certes, l'investissement est concentré mais les produits de cette concentration profiteront à tous, nous dit-on en substance.

Une autre posture consiste, au contraire, à donner la priorité à la satisfaction des besoins « ici et maintenant » de la population intercommunale. Elle implique une distribution équilibrée de l'investissement communautaire sur l'ensemble du territoire « ordinaire » et peut se traduire par l'ambition de niveler le creusement de la spécialisation des espaces au nom d'un projet communautaire fondé sur la « cohésion » du territoire. Dans la pratique, la plupart des gouvernements intercommunaux ont jusqu'à présent mobilisé ces deux postures selon des équilibres variables. On peut s'attendre à ce que les tensions sur les budgets et les nouveaux pactes financiers soient l'occasion de choix plus tranchés. On peut aussi espérer que ces choix sortent des arènes techniciennes et financières et soient le fruit de vrais débats et choix politiques intercommunaux.

1- Travaux de recherche conduits, entre 2008 et 2012, dans le cadre du projet ANR SOLITER « Négocier la solidarité territoriale dans les intercommunalités » co-dirigé par Matthieu Leprince et Hélène Reigner.



inter view
Serge Morvan
Directeur général des collectivités locales (DGCL)

« C'est la volonté de travailler ensemble qui doit

Les pactes financiers et fiscaux relèvent aujourd'hui de démarches volontaristes, à l'exception, nouvelle, de deux cas : le Grand Paris (loi MAPTAM) et les territoires signataires d'un contrat de ville (loi Lamy). Quel regard porte le niveau central sur ces pactes et sur les relations communauté-communes dont ils sont porteurs ? Réponses de Serge Morvan, DGCL.

Quel regard portez-vous sur le développement de pactes financiers et fiscaux ?

Le pacte financier et fiscal est un outil de gouvernance du territoire. C'est un moyen indispensable pour aborder de manière coordonnée les questions fiscales et financières entre communes et communauté. En effet, parmi ces relations, la loi fixe un certain nombre de règles : c'est le cas par exemple de l'attribution de compensation ou des dispositifs de convergence des taux sur la fiscalité économique, que beaucoup de communautés ont pratiqué.

D'autres dispositions relèvent d'une démarche plus volontariste, comme les dotations de solidarité communautaire. Là, il peut y avoir débat, la loi laissant des marges de souplesse. D'ailleurs, la discussion ne peut pas être purement financière, il faut regarder ce qui se passe en réalité sur le terrain, dans l'exercice réel des compétences. Il s'agit de savoir ce que l'on veut faire ensemble : c'est une question essentielle lorsqu'on parle péréquation. Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) relève également de cette approche. Il prévoit, au-delà des conditions de partage de droit commun fixé par la loi, la possibilité de s'en écarter et de se rapprocher, dans une certaine mesure, d'un accord plus local.

L'option d'une généralisation des pactes par voie législative est-elle envisagée ?

Je pense que le pacte fiscal et financier est une bonne chose, il permet de concevoir au niveau local une gouvernance financière au service du développement du territoire. C'est, d'ailleurs, ce qu'on a prévu (et la DGCL a joué un rôle actif dans ce sens) dans le cadre de la future métropole du Grand Paris. Ainsi, la loi prévoit que,