

RICHESSSE ET PAUVRETÉ ENTRE COLLECTIVITÉS : QUELLES FORMES DE SOLIDARITÉS INSTAURER ?

PATRICE RAYMOND

Maître de conférences à l'Université de Bourgogne, directeur du M2 « Finances des collectivités territoriales et des groupements », Formateur CNFPT – INSET – INET Strasbourg, Adjoint au Maire de la commune de Chagnay (21).



Avant 1948, la péréquation entre communes et départements visait la répartition des charges incompressibles et grandissantes liées aux services publics locaux dont la qualité devait être maintenue. Il s'agissait bien d'une péréquation horizontale « contributive ». Le décret du 9 décembre 1948 institue un fonds national de solidarité et de péréquation en répartissant cette fois-ci les ressources. Si la reconstruction a fait peser sur les budgets publics nationaux et locaux de lourdes charges, elle était marquée également par certains signes de reprise économique donnant lieu à un accroissement du volume des ressources disponibles. Il a donc été décidé de faire peser la péréquation sur ce nouveau critère. Ce décret marque ainsi le passage d'une « péréquation contributive » à une « péréquation redistributive ».

À partir de ce décret de 1948 et jusqu'à aujourd'hui, l'objectif d'égalité de richesse entre les territoires passe désormais par une redistribution des recettes dont les volumes et les natures se multiplient après la reconstruction. Si cette nouvelle forme de solidarité par la péréquation à partir des recettes est séduisante (I), l'objectif même d'égalité et les modalités d'harmonisation à partir de critères moyens, nationaux, fictifs et évalués annuellement, ne permettront pas à la solidarité de produire les effets escomptés (II). L'échec de la solidarité financière pour l'égalité dans un environnement institutionnel, social et financier en mutation, impose la mise en place urgente d'une nouvelle forme de solidarité par l'équité (III).

I. LA MISE EN PLACE DE LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE ENTRE COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

Le choc pétrolier des années 70 aura pour conséquence de nouveaux risques d'exclusion et de pauvreté, tant dans la sphère publique que privée, devant lesquels l'État s'est trouvé désarmé. S'est alors posé à nouveau le problème de la redistribution des richesses entre les acteurs économiques et financiers les plus riches et les plus démunis. Après le social, la solidarité voit son champ d'application se développer vers les domaines de l'économie, de la fiscalité et des finances.

En dépit de la mise en place de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) par la loi du 3 janvier 1979, les inégalités de richesses ne cessent de s'aggraver. Après 1982, une inégale répartition des richesses naturelles adossée à une inégale exploitation des outils fiscaux locaux ou autres leviers accordées par les lois de décentralisation de 1982 sont sources d'accroissement des inégalités de richesses entre collectivités. L'accroissement des charges induites par un nouveau volet de la décentralisation à partir de 2003 accélère encore ces déséquilibres et par là même, le besoin de solidarité entre l'État et les collectivités mais aussi entre collectivités et intercommunalités. elles-mêmes.

Jusqu'au début des années 1990, la solidarité est quasi exclusivement verticale.

C'est l'État qui assume, par la DGF le financement des collectivités les plus démunies. Si les montants de crédits réservés à la péréquation augmentent régulièrement, les critères d'évaluation de richesse et de pauvreté restent ceux de 1979. Il s'agit notamment du potentiel fiscal, de l'effort fiscal et d'un certain nombre d'autres critères plus spécifiques et circonscrits à la création d'une nature donnée de dotation. Le financement des dotations de solidarité par le budget de l'État illustre le caractère unitaire et souverain de la France. C'est cette même forme unitaire de l'État qui fera de la solidarité un instrument fondé sur le principe d'égalité et non d'équité. Le principe d'équité induit en effet une prise en compte des particularités de chacun des acteurs entre lesquels on souhaite répartir l'entre-aide. Il induit une redistribution des moyens selon les besoins, les atouts et les handicaps de chacun. L'équité a pour conséquence la mise en place de multiples critères d'éligibilité à la péréquation, permettant une redistribution adaptée à chaque profil de collectivités. Cette approche est sur le terrain idéologique difficilement compatible avec l'idée d'unité du territoire et d'indivisibilité de la République. La définition de critères d'éligibilité à la solidarité identiques pour tous (nombre d'habitants, superficie, etc) confortent le caractère unitaire de l'État et évite les critiques éventuelles à la démarche discriminatoire qu'impose l'équité. Il n'est donc pas surprenant que les critères d'évaluation de richesse soient encore aujourd'hui les mêmes pour tous les acteurs publics locaux, sans prise en compte des besoins ou des particularismes locaux.

Depuis 1979, et quelle que soit la catégorie de collectivités évaluée, les mécanismes de péréquation se fondent sur des critères moyens nationaux fictifs annuels. Plusieurs fois remaniés depuis 2005, ils n'ont par exemple jamais intégré les particularismes sociaux ou économiques grandissants entre l'urbain et le rural. Concernant plus particulièrement les communes, les comparaisons s'effectuent selon le critère démographique et son positionnement par strate. Les critères d'évaluation ne sont pas territorialisés mais restent nationaux.

Le nouvel environnement européen et la mise en place du Traité de Maastricht imposent à partir des années 1992 des contraintes de réduction de déficit très fortes et une politique de réduction des écarts de richesses entre collectivités audacieuse. L'État ne pouvant plus assumer seul le poids grandissant de la solidarité verticale au bénéfice des plus pauvres, la loi de finances pour 2012 marque le redéploiement de la solidarité horizontale entre les ensembles intercommunaux les plus riches et ceux les plus pauvres.

II. L'ÉCHEC DE LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE POUR L'ÉGALITÉ

En dépit de la mise en place de nombreux pactes de solidarité financière passés entre l'État et les collectivités de 1996 à 2008 tel que le pacte de stabilité et de solidarité, puis celui de croissance et de solidarité notamment et, bien que le poids des dotations dans les budgets locaux représente depuis plusieurs années son 2^{ème} poste budgétaire, l'État n'a jamais atteint l'objectif d'égalité territoriale qu'il s'était fixé. Lorsque l'effet péréquateur d'une dotation peut être quantifié, de nombreux rapports témoignent du fait que les mécanismes de péréquation de 1979 ont atteint leur limite à partir de 2001¹.

Une collectivité n'est jamais devenue riche grâce à la péréquation. Aucune n'est jamais devenue pauvre non plus à cause de la péréquation. Les collectivités les plus riches restent riches et les plus pauvres restent pauvres².

Qu'il s'agisse des mesures introduites ponctuellement dans les lois de finances, sans plan de réforme d'envergure ou, de façon plus solennelle, la constitutionnalisation de la péréquation à l'article 72-2 de la Constitution, aucune mesure n'a permis la réduction des inégalités de richesses.

La France est le pays en Europe qui connaît les plus importantes inégalités de potentiel fiscal entre collectivités territoriales. En 1998, les écarts allaient de 1 à 12000. En 2007, ces

1. *Vers une dotation globale de péréquation ? À la recherche d'une solidarité territoriale*, Rapport d'information n° 309 (2009-2010) de MM. Jacques Mézard et Rémy Pointereau, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales, déposé le 23 février 2010.

2. Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, Rapport du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en application de l'article 144 de la loi de finances pour 2012, Septembre 2012. « *Ce mouvement de développement de la péréquation horizontale résulte de trois facteurs. En premier lieu, la volonté du Gouvernement et du Parlement d'approfondir l'effort en faveur de la réduction des inégalités territoriales, principe de valeur constitutionnelle alors que celles-ci demeurent importantes en particulier pour le secteur communal. En second lieu, la mise en place de mécanismes de redistribution des ressources est rendue nécessaire par les effets de la réforme de la taxe professionnelle, qui à la fois accentue les écarts de richesse fiscale entre les territoires et remet en cause le fonctionnement des anciens fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Enfin, la mise en place de mécanismes de péréquation horizontale permet de donner un nouvel élan à la réduction des inégalités en complément de la péréquation traditionnelle qui repose sur des prélèvements sur les recettes de l'État* ».p.3..

écarts allaient de 1 à 8500 pour les communes, de 1 à 4,3 pour les départements et de 1 à 3 pour les régions. Ces chiffres permettent de préciser que 1 % des communes les mieux dotées ont une richesse fiscale 44 fois plus élevée que les 1 % les moins bien dotées. En euros cela représente environ 7 403 € par habitant pour les communes les plus riches contre seulement 168 € en moyenne pour les plus pauvres³. Toujours en 2007, la correction apportée par les mécanismes de péréquation sur les inégalités de pouvoir d'achat entre les collectivités n'est que de 40 % environ pour les communes, 51 % pour les départements et 54 % pour les régions⁴. Ces évaluations restent globales et cachent des situations très disparates.

Presque 35 années après la mise en place d'une péréquation à propension égalitaire, la question est bien celle de savoir si la priorité consiste en un énième toilettage d'un dispositif à bout de souffle. Ne faudrait-il pas procéder à la mise en place urgente et courageuse d'un nouveau dispositif de péréquation ?

Certaines critiques se font, à raison, sévères concernant notamment la Dotation globale de fonctionnement communale et ses modalités de redistribution. Composée de deux sous-dotations, elle vise pour 2/3 de l'enveloppe redistribuée au maintien de richesses acquises et pour 1/3 seulement à aider les collectivités les plus démunies. Cette situation est source de discriminations et d'inégalités flagrantes. Certains regrettent ainsi que l'objectif d'égalité assis sur le nombre d'habitants produise des effets discriminatoires à l'égard des communes les plus rurales.

La prise en compte de critères de redistribution identiques pour tous les bénéficiaires permet une approche très égalitaire de la politique de redistribution. Elle évite en effet toute discrimination entre collectivités, lesquelles se trouvent classées objectivement par ordre selon des critères dépourvus de toute discrimination.

Cette approche égalitaire est par ailleurs aujourd'hui en totale contradiction avec les raisons

qui amènent chacune des politiques d'aménagement du territoire, tant nationale qu'euro-péenne, à substituer à la notion de « collectivités territoriales » celle de « territoires ».

Ces deux termes ne sont pas synonymes.

Une collectivité territoriale se caractérise par l'existence d'un exécutif placé à sa tête et dont on connaît la nature a priori. Il s'agit d'un maire pour une commune, d'un président de conseil général, pour quelques mois encore, d'un président de Conseil régional pour une Région et d'un président d'EPCI dans le cadre de l'intercommunalité. Ces exécutifs gèrent des compétences énumérées dans la loi et réparties par blocs. C'est à l'intérieur de frontières immuables depuis près de deux siècles pour les communes et les départements notamment, que ces compétences sont exercées. Enfin, les administrés dans l'intérêt desquels ces compétences sont exercées sont ceux rattachés à chacune de ces collectivités territoriales ou EPCI.

Ces caractères ne permettent pas de définir un « Territoire ».

En ce qui concerne les exécutifs, la révision de la Constitution du 28 mars 2003 a permis d'inscrire à l'article 72 de nouveaux principes permettant chacun un mode de gestion locale des compétences : la subsidiarité, l'expérimentation et l'existence de collectivités ou d'intercommunalité « chef de file »⁵. Un territoire se caractérise par le fait que ce n'est plus l'exécutif qui décide de ce qu'il y a à faire, mais c'est ce qui doit être fait qui détermine la nature de l'autorité responsable.

En ce qui concerne les compétences, la nature des actions posées ne dépend plus de l'exécutif, autrement dit du « QUI ? » mais sont liées au « QUOI ? ». C'est bien la nature des handicaps, des richesses, des pauvretés et des besoins qui détermineront ce qu'il y aura à faire. Les compétences ne sont plus définies et attribuées une fois pour toutes, mais dépendent étroitement du terrain.

3. Pour une réelle péréquation des richesses entre collectivités, Colloque Sénat, 2007, Mairie-conseils et Caisse des Dépôts et de l'Institut de la Décentralisation, décembre 2007.

4. Rapport du Commissariat au Plan in Mairie-Info, 23 Juillet 2004.

5. Le nouvel article 72 prévoit en effet : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». SUBSIDIARITE (...); « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ». EXPERIMENTATION; « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. Collectivité ». CHEF DE FILE.

En ce qui concerne les frontières, depuis de nombreuses années, les fonds structurels européens sont redistribués à l'intérieur d'une zone dont les limites correspondent à celles des friches que ces fonds se proposent de faire disparaître. Les nouveaux zonages d'intervention ne coïncident plus avec les frontières classiques des collectivités territoriales. Dans le même sens, la circulaire du 27 décembre 2010 prise en application de la loi du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales, précise aux Préfets, dans le cadre de la préparation des schémas départementaux de coopération intercommunale, que les frontières pertinentes des EPCI pourront ne pas coïncider avec les frontières classiques départementales ou régionales.

En ce qui concerne les bénéficiaires, les administrés concernés ne sont plus ceux municipaux, départements, régionaux ou intercommunaux, mais ceux qui à un moment de leur vie et compte tenu de leur besoin se trouveront dans une zone de cohésion donnée. Le rattachement d'un administré à une zone d'intervention donnée peut évoluer régulièrement.

Il est donc tout à fait clair que ce qui sépare un Territoire d'une collectivité territoriale est la place que peut prendre le « QUOI ? » dans la conduite des politiques par rapport au « QUI ? ».

Cette nouvelle prise en compte du « QUOI ? » doit amener le législateur à abandonner les critères nationaux objectifs ou les ratios moyens au profit de critères matériels, localisés et en lien étroit avec les caractéristiques du terrain. Le total bouleversement du paysage fiscal local occasionné par la suppression de la taxe professionnelle en 2010 a provoqué de nouvelles sources d'inégalités de richesses que le fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) et la dotation de compensation de la réforme de taxe professionnelle (DCRTP) sont loin d'avoir corrigées⁶. À ce titre, Yves Fréville, ancien sénateur, membre du Conseil national de l'information statistique, a observé que le remplacement de la taxe professionnelle par la CVAE risque d'engendrer de nouvelles inégalités de richesses dans un environnement que l'ancienne péréquation avait tenté tant bien que mal de corriger.

Il semblerait bien qu'aujourd'hui, la raréfaction historique des ressources publiques engendre

un besoin de réforme historique des rouages de la solidarité dont l'ossature est aujourd'hui obsolète.

La crise financière mondiale de 2008 dont on peine encore à sortir en 2014, implique de par son ampleur et les déséquilibres de richesses qu'elle provoque, un besoin encore plus important de solidarité tous azimuts qui dépasse largement la seule sphère des personnes privées ou le seul cercle familial traditionnel.

Quant à la forme à donner à une prochaine solidarité rénovée, « verticale » ou « horizontale », la mise en place du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales en 2012 enclenche un retrait programmé de l'État dans le dispositif de solidarité dont la charge financière ne reposera peut-être plus que sur les collectivités elles-mêmes.

Les quelques millions d'euros d'augmentation de la dotation de solidarité rurale ou urbaine en 2014 ne doivent pas faire oublier les 3 milliards d'euros en moins de l'enveloppe normée en application du pacte de confiance et de solidarité de juillet 2013. Cette nouvelle solidarité horizontale est très stratégique.

Elle permet à l'État, à moindre frais, de faire peser sur les ensembles intercommunaux contributeurs le poids financier d'une solidarité qu'il ne peut plus ou ne veut plus assumer. L'État privilégie une dynamique de réduction importante de son déficit lui permettant, autant que faire se peut, de tirer profit des deux années supplémentaires dérogatoires accordées par la Commission afin de redresser son déficit. Enfin, en reportant sur les budgets locaux le poids grandissant de la solidarité, il contraint les acteurs locaux à se regrouper. Il n'est cependant pas certain que la solidarité par la mutualisation compense les pertes subies.

La situation est historique.

De quels outils disposons-nous pour répondre aux besoins grandissants de solidarité financière des administrés qu'un État ne peut plus assumer ? Les évaluations des richesses et des pauvretés s'effectuent essentiellement par nature juridique de collectivités territoriales. Les comparaisons de richesses s'effectuent entre chacune des collectivités.

6. Une dernière vague correctrice des erreurs d'évaluations au titre du FNGIR sera effectuée en 2014.

La substitution de la notion d'«ensemble intercommunal» comme nouvel espace géographique d'évaluation des richesses et comme fondement de la nouvelle solidarité horizontale à la notion de collectivités territoriales révèle-t-elle la fin de la notion de collectivités territoriales et la création d'un nouvel espace géographique pertinent de partage des richesses ? Le développement de la solidarité horizontale est-elle bien compatible avec une diminution par ailleurs historique des dotations de l'État et une réduction des marges de manœuvre fiscales des collectivités par la mise en place des paniers fiscaux locaux ?

Si le besoin de solidarité financière entre acteurs publics locaux n'est pas discutable pour de multiples raisons tant internes qu'euro-péennes, l'échec de la solidarité «égalitaire» doit nous amener à réfléchir à une nouvelle forme de solidarité par l'équité.

III. UN BESOIN URGENT DE SOLIDARITÉ FINANCIÈRE PAR L'ÉQUITÉ

Le plus difficile n'est pas aujourd'hui de comprendre les raisons de l'échec de la solidarité financière à fin d'égalité. Plus de 80% des dotations de péréquation sont en effet répartis en fonction de critères d'évaluation et de répartition des richesses qui ne sont plus en rapport avec la forme même d'État qui se met en place depuis 2010 et la définition des nouveaux espaces géographiques pertinents d'aménagement du territoire (A).

Le plus difficile est bien d'admettre l'échec d'une vision égalitaire de l'aménagement du Territoire au profit d'une vision ancrée résolument sur l'équité et assise sur de nouveaux critères de richesses territorialisés (B).

A. Des critères de richesse et de pauvreté déconnectés de la réalité. La faillite de critères moyens, nationaux, fictifs d'évaluation et de répartition des richesses par strate démographique

Tels qu'ils sont définis, les critères de mesure de la richesse des collectivités (potentiel fiscal et financier) et de pression fiscale exercée sur le contribuable local (effort fiscal) n'ont jamais permis de mesurer précisément le besoin réel des collectivités les plus pauvres en terme de soutiens financiers. Ils n'ont jamais permis non plus de mesurer sans risque d'erreur, les marges

de manœuvre à leur disposition pour essayer de remédier à ce manque de ressources. Les principaux outils d'évaluation des richesses s'appuient sur le volume des recettes fiscales directes prélevées sur le contribuable.

Le potentiel fiscal et financier permettent d'une façon générale d'évaluer la façon avec laquelle la collectivité ou l'EPCI exploite ses bases d'imposition. En effet, bien que bénéficiant de richesses locales importantes, certains exécutifs ne souhaitent pas imposer trop fortement ces richesses locales. Plus une collectivité exploitera ses bases d'imposition, par rapport à une moyenne nationale, plus le législateur la considérera comme pauvre. Une collectivité qui ne tirerait pas profit de ses richesses locales, serait considérée comme riche. C'est l'existence ou non de marges de manœuvre en fonction d'une moyenne nationale d'exploitation des bases pour l'avenir qui sert de référence.

Concernant le critère «effort fiscal», plus les taux d'imposition pratiqués au titre de la taxe d'habitation, du foncier bâti, du foncier non-bâti et de la contribution foncière des entreprises seront élevés par rapport à une moyenne nationale de pression fiscale, et plus la collectivité sera considérée comme pauvre car ne bénéficiant plus de marge de manœuvre pour l'avenir.

La première faiblesse du dispositif vient de ce que la politique de péréquation s'appuie sur une comparaison du réel avec un ratio moyen national. Cette comparaison entre la pression fiscale réelle et la pression fiscale moyenne exercée sur le contribuable, ainsi que celle effectuée entre le mode d'exploitation moyen national des bases d'imposition et celui réel de la collectivité considérée, ne permet pas de prendre en compte les particularités économiques ou financières locales. Ce constat est particulièrement vrai pour les communes. Les comparaisons s'effectuent pour elles par strates démographiques. Entre une commune de 100 habitants implantée en pleine ruralité et une autre de même poids démographique appartenant à une communauté urbaine, il n'y a aucune distinction à faire. Aucune attention n'est portée aux atouts ou aux handicaps réels propres à chaque collectivité prise isolément. La répartition actuelle de certaines dotations de l'État en fonction du nombre d'habitants sans prise en compte d'autres valeurs correctrices telles que le coût réel du service public par habitant, le coût kilométrique d'accès au service public ou la nature des besoins en services des administrés sur territoire donné, discrimine les communes rurales. Il est pourtant largement admis que le coût unitaire des services est d'au-

tant plus élevé que les communes ont une population plus faible, répartie sur un territoire plus vaste.

La seconde faiblesse vient de ce que seuls les impôts directs rentrent dans la définition du potentiel, les recettes indirectes sont en effet exclues. Ainsi les recettes tirées des produits de jeux de casinos, de la taxe sur les eaux minérales ne sont pas prises en compte.

En 2012, le gouvernement a pris conscience de cette carence. Elle s'est traduite à travers un nouveau critère appelé « Potentiel financier agrégé intercommunal », lequel prend en compte désormais certaines nouvelles recettes fiscales indirectes. Si cela permet une avancée vers l'équité par la prise en compte de montants de ressources réelles propres à certains ensembles intercommunaux, cette démarche ne va pas suffisamment loin. Ainsi, l'exclusion de certaines ressources directes et indirectes du mode de calcul des richesses aboutit à amoindrir la richesse réelle des communes et par là même à fausser le jeu de la juste redistribution.

On peut se poser enfin la question de savoir si l'évaluation de la pression locale et des marges de manœuvre sur les bases d'imposition locales sont pertinentes au regard du volume des dotations de l'État dans le budget des collectivités au titre des abattements et des dégrèvements et autres compensation pour suppression de recettes fiscales locales.

B. Un besoin de solidarité assise sur de nouveaux critères de richesse et de pauvreté et sur des objectifs territorialisés de développement

La substitution de la notion de « Territoire » à celle de « collectivités territoriales » est révélatrice de la prise en compte dans les politiques publiques actuelles de développement de l'intercommunalité ou d'aménagement du territoire, tant sur le plan européen que national, d'une nouvelle approche de la cartographie pertinente de la France. Il n'est dès lors pas surprenant d'assister à la territorialisation d'outils institutionnels et financiers, dont les limites géographiques d'application méconnaissent largement les limites traditionnelles des collectivités territoriales de l'article 72 de la Constitution⁷. La circulaire du 27 décembre 2010 prise en application de la loi

du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales est, elle aussi, un encouragement à l'abandon de critères de richesse moyens, fictifs, nationaux. La recherche par les Préfets de limites territoriales pertinentes, d'un seul tenant et sans enclave des nouveaux EPCI peut justifier, selon le Ministre Philippe Richert, l'absence de prise en compte des limites des départements et des régions.

L'objectif d'égalité arithmétique assignée à la solidarité n'est plus un objectif raisonnable.

La nouvelle solidarité doit permettre une complémentarité transversale entre acteurs différents. Cette nouvelle solidarité doit intégrer également un dispositif d'adaptation des mécanismes de péréquation dans l'année au plus tard afin de tenir compte de l'évolution des critères territorialisés de richesses ou de pauvretés. À cet égard, le dispositif de garantie de retour à l'autonomie financière prévu dans la loi organique du 24 juillet 2004 est d'un autre âge. Cette nouvelle solidarité doit trancher définitivement sur le choix d'une culture du « flux » de richesse plutôt que celle du « stock » de richesse.

Enfin, une politique renouvelée de péréquation ne peut être définie sans qu'un effort de clarification des objectifs ne soit réalisé, en fonction, avons-nous dit, d'une évaluation fine des atouts et des handicaps et des composantes d'attractivité les plus adaptées au territoire considéré. La solidarité devrait ainsi permettre un niveau de ressources suffisantes pour couvrir les charges obligatoires ainsi que les outils donnant aux acteurs locaux les moyens d'en déterminer le montant.

La solidarité n'a pas encore révélé toute sa richesse. La mise en place d'une nouvelle forme d'État régionalisé, le développement de nouvelles entités territoriales telles que les Métropoles et, surtout, la prise de conscience de l'urgence à procéder à une équitable répartition des richesses entre le rural et l'urbain, doivent donner à la Solidarité son second souffle.

⁷. *Les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus ?* Rapport d'information n°1 (2013-2014) de MM. François Pillet, René Vandierendonck, Yvon Collin et Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances et de la commission des lois, déposé le 1^{er} octobre 2013. V. pages 71 et s.