

**INTERVENTION DE M. JEAN-PIERRE SUEUR,
SECRETAIRE D'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES
DEVANT L'ASSOCIATION DEPARTEMENTALE
DES MAIRES DU LOT
- LE 18 OCTOBRE 1992 -**

C'est un grand plaisir pour moi d'être aujourd'hui présent à l'occasion de la réunion annuelle de l'assemblée des maires du département du Lot.

Je vous remercie de m'avoir convié à débattre, avec tous les maires du Lot de cette question de l'intercommunalité essentielle pour l'avenir du territoire rural, mais aussi pour celui des villes.

Cette année est une année riche pour les collectivités locales. Des réponses nombreuses ont été données à des problèmes posés depuis longtemps, parfois plusieurs années. Les grands textes législatifs comme réglementaires, qui ont été préparés au sein du Ministère de l'intérieur et du secrétariat d'Etat aux collectivités locales, rencontrent les principales préoccupations des élus locaux, qu'il s'agisse de l'administration du territoire, des finances des collectivités locales, de la fonction publique territoriale ou des conditions d'exercice des mandats locaux.

* *

*

Je voudrais donc profiter de l'occasion qui m'est donnée ici pour rappeler le travail très important qui a conduit à l'adoption de la loi d'orientation du 6 février 1992, qui complète l'édifice de la décentralisation pensé et voulu par Gaston DEFERRE voici déjà dix ans. Elle témoigne de notre attachement commun à l'idée de rapprocher le pouvoir des élus et des citoyens. Elle ouvre de nouveaux champs à l'exercice de la démocratie locale et à la coopération intercommunale.

Elle affirme donc la nécessité d'une forte déconcentration qui est aujourd'hui le principe de droit commun de l'action de l'Etat dans le cadre de la région, du département, de l'arrondissement. Cette politique, qui vise à renforcer la cohésion de la politique de l'Etat au niveau territorial, a aussi pour conséquence de vous permettre de dialoguer, au plus près de vos préoccupations, avec les véritables décideurs. Elle renforce par conséquent le processus de décentralisation qui progresse maintenant sur ses "deux jambes".

La solidarité est également l'un des maîtres mots de cette loi.

- Solidarité entre régions, puisque la loi met en place un fonds de correction des déséquilibres régionaux.

- Solidarité en faveur des communes rurales, annoncée par le Président de la République le 15 septembre 1991 au congrès de CHINON organisé par l'association des petites villes de France et concrétisée par la loi. Cette dernière a institué la dotation de développement rural dont bénéficieront, pour une première part, les communes de moins de 10.000 habitants chefs lieu de canton ou les communes plus peuplées que le chef lieu de canton et dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10.000 habitants et, pour une seconde part les groupements de communes à fiscalité propre.

La dotation sera attribuée par les préfets de département après avis d'une commission d'élus, en vue de favoriser les projets de développement présentés par ces groupements. J'insiste sur le fait que cette DDR est à l'opposé d'une "aumône", car son montant est important : après une montée en charge progressive, elle devrait atteindre un milliard de francs à partir de 1994. Elle se montera en 1993 à 600 millions de francs. Dès l'année prochaine, 60 % de cette dotation bénéficiera aux projets de développement économique initiés par les groupements de communes à fiscalité propre. Cumulée avec les autres mesures prises dans

la loi du 6 février dernier (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.

Cette mesure est à l'opposé du "saupoudrage" car, pour sa part principale, elle bénéficiera à l'intercommunalité dynamique, c'est-à-dire aux projets de développement économique portés par les communautés de communes et les autres groupements à fiscalité propre.

J'en viens ainsi tout naturellement à l'autre point fort de la loi, l'incitation à la coopération intercommunale.

Je voudrais, brièvement, faire devant vous le point sur l'état d'avancement du processus qui doit aboutir à l'adoption des schémas de coopération intercommunaux et qui témoigne aussi du renforcement de la démocratie communale voulue par le législateur.

Les élections préalables à la mise en place des commissions ont mis en évidence le fait que les enjeux de la réforme ont été parfaitement compris. Dans 69 départements, une liste unique a été présentée à l'instigation des associations départementales des maires de France.

La participation à ces élections, compte tenu des délais impartis et du nombre important de listes uniques a été pleinement satisfaisante puisque, dans la grande majorité des départements, elle oscille autour de 80 %.

Les commissions sont aujourd'hui constituées et les élus qui y siègent sont ainsi amenés à s'interroger sur la pertinence, en matière d'espace géographique et de compétence, des structures existantes. C'est la première fois qu'une telle réflexion collective d'évaluation de la carte de la coopération existante est engagée.

La loi a aussi défini de nouveaux outils au service d'une intercommunalité dynamique, notamment en matière économique, en instituant la communauté de commune, dans le respect de l'autonomie des communes.

L'intercommunalité défendue par la loi du 6 février dernier doit se faire sur la base du volontariat.

Les structures intercommunales traditionnelles, dont le statut n'est évidemment pas remis en cause (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.

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

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, de la création de zone d'activité.

Cet ensemble de compétences constitue le "noyau dur" d'une politique stratégique de développement local et d'une intercommunalité dynamique, tournée vers l'avenir.

Des dispositions fiscales adaptées renforcent le rôle dynamique de la communauté de communes qui 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 foncière 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.

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.

Dans le domaine des finances locales, qui, nous venons de le voir, n'est pas étranger à notre souci de dynamiser l'intercommunalité, je souhaiterai aborder deux sujets d'actualité :

- l'évolution prévisible des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales en 1993 ;
- la transparence qui préside de plus en plus, en particulier dans le domaine financier, aux décisions de vos collectivités.

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales se montent, dans le projet de loi de finances pour 1993, à 285,5 milliards de francs ; ils progressent donc de plus de 6 %, soit, comme en 1992, nettement plus que les dépenses de l'Etat (+ 3,5%), ou le taux de croissance prévu des prix de la consommation (+2,6%).

Cette progression témoigne de l'effort soutenu de l'Etat en faveur des collectivités locales.

Par ailleurs, aucune modification de fond n'affecte ces concours financiers: conformément à l'engagement pris par le Premier Ministre, rejoignant en cela les souhaits des élus locaux, la "pause" des réformes des concours financiers est bien respectée.

Cette "pause" va de pair avec la "montée en charge" des mesures adoptées par le Parlement l'année dernière ou au début de l'année 1992, qui ont mis en place des mécanismes de solidarité à l'égard des collectivités confrontées à des difficultés particulières :

- la Dotation de Solidarité Urbaine atteindra en 1993 un milliard de francs, conformément à la loi du 13 mai 1991 l'instituant,

- la Dotation de Développement Rural, que je viens d'évoquer se montera en 1993 à 600 Millions de francs, malgré la diminution prévue en 1993 des recettes fiscales de l'Etat (1,97%), et atteindra par conséquent le plafond prévu, pour l'année 1993, par la loi d'orientation du 6 février dernier relative à l'administration territoriale de la République.

- le projet de loi de finances prévoit par ailleurs l'inscription, à hauteur de 250 millions de francs, de la dotation spécifique prévue par la loi du 3 février dernier relative à l'exercice des mandats locaux. Elle permettra aux petites communes de prendre en charge la progression des indemnités des élus. Un décret sera prochainement soumis au Comité des Finances Locales, décret qui définira les modalités de répartition de cette dotation.

- de même, se poursuivent ou entrent en application en 1993, les mesures complémentaires prises en faveur des communes rurales: rééquilibrage des deux parts de la Dotation Globale d'Équipement, et modification de la dotation de compensation de la Dotation Globale de Fonctionnement qui permettent d'orienter plus de 500 millions de recettes supplémentaires en direction des communes rurales.

- enfin, l'année 1993 voit la mise en place, pour la première année du fonds de correction des déséquilibres régionaux.

Un mot particulier, pour terminer sur ce thème, sur deux des principaux concours financiers de l'Etat: la Dotation Globale de Fonctionnement et le Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée.

La Dotation Globale de Fonctionnement, dépasse 96 milliards de francs, et connaît une progression quasi identique à celle constatée en 1992: +4,33% (la progression de 1992 par rapport à 1991 avait été de 4,40%). Conformément à l'engagement pris par mon collègue M. Michel CHARASSE, devant le Comité des Finances Locales, les clauses relatives aux régularisations de la D.G.F sont revues, de façon à permettre le versement de celles-ci, que les indices réels d'évolution des prix se révèlent inférieurs ou supérieurs aux indices prévisionnels.

Le Fonds de Compensation de la T.V.A connaît quant à lui une stabilisation, son montant se maintenant à 21,1 milliards de francs dans le projet de loi de finances; ceci s'explique, notamment, par une surestimation du F.C.T.V.A en loi de finances 1992 (celui-ci avait progressé de plus de 21%). Il s'agit bien entendu d'un montant évaluatif, ces

crédits pouvant être, si nécessaire, abondés en loi de finances rectificative.

Comme vous pouvez le constater, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales évoluent de façon satisfaisante. Cette évolution leur permettra de continuer à être des acteurs importants du développement économique.

Le rôle de l'Etat, en matière de finances locales, comme dans les autres domaines, est de garantir le respect des règles et de favoriser la transparence. Cette transparence constitue en effet, en pleine conformité avec les principes de la décentralisation, une garantie : garantie de l'information des citoyens, garantie d'un contrôle de légalité performant, garantie pour l'ensemble des partenaires des collectivités locales.

Cette transparence, l'Etat la favorise de plusieurs façons.

Tout d'abord, le principe de libre consultation des documents budgétaires par le public a été rappelé et élargi par la loi du 6 février dernier. Cette loi a aussi considérablement enrichi le contenu des annexes aux documents budgétaires en introduisant en particulier l'obligation d'information sur les engagements de la commune dans ce que l'on appelle les "satellites": amorce

d'une démarche de consolidation des comptes, tableaux de synthèse des comptes administratifs des organismes de coopération dont la commune est membre, bilan certifié conforme des principaux organismes dépendant de la municipalité.

Les décrets d'application sont prêts. Ils seront soumis très prochainement au Comité des Finances Locales. Ils prévoient un délai raisonnable pour que les collectivités, et je pense tout particulièrement aux petites communes, aient le temps de mettre en oeuvre ces nouvelles règles : c'est ainsi que les premiers documents budgétaires concernés seront le compte administratif 1992 et le budget primitif 1994.

Le projet en cours de réforme des comptabilités communales sera lui aussi un pas important dans la voie de la transparence. Le comité consultatif a clos ses travaux, les associations d'élus ont été consultés, et le Comité des Finances Locales y a consacré une fort intéressante séance de travail le 22 juillet dernier. Ce projet de loi est en cours d'examen par le Conseil d'Etat. Cette modernisation progressive de la comptabilité des communes permettra en particulier de redéfinir, pour plus de clarté, la notion d'équilibre budgétaire, et d'introduire, dans les collectivités les plus importantes, une amorce de démarche patrimoniale avec l'introduction de l'amortissement et des provisions.

Enfin, l'observatoire des finances locales, dont la mise en place a été demandée par le Premier Ministre, sera bientôt installé.

Je voudrais évoquer encore le projet de loi relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, adopté il y a deux semaines en Conseil des Ministres; ce projet poursuivra dans le domaine de la transparence les mesures déjà prises dans le cadre de la loi du 6 février relative à l'administration territoriale de la République.

Enfin, je voulais conclure mon propos en faisant, avec vous, le point sur les nouvelles conditions d'exercice des mandats locaux.

La loi du 3 février 1992 qui, je vous le rappelle, a été votée sans aucune voix contre, était attendue par beaucoup d'élus car elle améliore les conditions d'exercice de leurs missions. Elle facilite aussi l'accès du plus grand nombre à ces mandats et rappelle quelques grands principes: celui de la transparence, de l'équité entre les élus des différentes collectivités.

Ces mesures ne signifient pas pour autant une fonctionnarisation des élus, vous savez que je me suis tout au long du débat, opposé à cette idée. Je crois que l'élu local doit

rester impliqué directement dans la société. L'élu doit d'abord rester un citoyen parmi les citoyens mais garant de l'intérêt général.

La charge d'un mandat est cependant lourde. et nos concitoyens ne le savent pas toujours

Elle nécessite que l'élu dispose de certaines garanties quant à sa vie professionnelle, et que lui soient donnés les moyens de conserver son métier et d'exercer en même temps, au mieux, son mandat au profit de la collectivité.

C'est pourquoi, la loi du 3 février 1992 renforce les dispositions qui permettent à l'élu de consacrer le temps nécessaire à l'exercice de son mandat. Elle complète donc, le régime des autorisations d'absence. et définit un crédit d'heure pour les élus qui détiennent des responsabilités particulières.

Dans les deux cas, les pertes de salaire ou de traitement peuvent être compensées par la collectivité à laquelle appartient l'élu local.

Parallèlement, les garanties contre les sanctions disciplinaires, le licenciement ou le déclassement professionnels sont renforcées.

Pour l'élu qui souhaite se consacrer entièrement à son mandat, les modalités d'interruption de son activité professionnelle ont été étudiées notamment pour ce qui est de sa protection sociale.

La loi du 3 février 1992 reconnaît la technicité des missions confiées aux élus en affirmant pour la première fois leur droit à la formation.

Ainsi, un congé de formation de six jours par élu pour l'ensemble de ses mandats est institué.

Les frais de formation comme les éventuelles pertes de rémunération sont pris en charge par la collectivité à laquelle appartient l'élu.

Les frais de formation sont une dépense obligatoire pour la collectivité.

Afin de garantir le plus grand sérieux au dispositif de formation ainsi défini, la loi prévoit une procédure d'agrément des organismes de formation.

Les décrets en Conseil d'Etat fixant les modalités de mise en place de ce dispositif de formation sont en cours de rédaction et devraient paraître dans les semaines à venir.

La loi contient aussi des mesures indemnitaires que vous connaissez mieux maintenant puisqu'elles ont déjà fait l'objet d'une circulaire d'application.

Les principes retenus sont encore ici ceux de la transparence et de l'équilibre entre les collectivités.

C'est ainsi que les indemnités versées aux élus ont été revalorisées notamment pour les élus des petites communes et qu'un plafond a été institué pour les élus détenant plusieurs mandats.

En compensation de la charge supplémentaire que ces mesures induisent pour les communes et surtout les plus petites, une dotation que j'ai déjà évoqué tout à l'heure, fixée à 250 millions de francs, sera inscrite dans la loi de finances. Cela me paraît très important : dans beaucoup de petites communes, la loi pourra ainsi s'appliquer sans entraîner de charges excessives.

Enfin, la loi apporte des innovations en matière de régime d'assurance vieillesse.

D'abord, elle étend à l'ensemble des élus locaux qui perçoivent une indemnité de fonction, l'affiliation au régime de retraite de l'IRCANTEC, ce qui était jusqu'à présent réservé aux seuls maires et adjoints aux maires. Elle pose le

principe de l'affiliation au régime général de la sécurité sociale des élus qui ont cessé leur activité professionnelle pour exercer leur mandat à temps plein.

Enfin, la loi offre aux élus qui perçoivent une indemnité de fonction la possibilité de souscrire une retraite par rente dont la forme devrait être connue dans les semaines à venir.

* *

*

Pour dynamiser le découpage administratif actuel, je crois donc qu'il faut aller résolument de l'avant dans deux directions : la coopération entre communes, entre départements et régions, et la mise en oeuvre de mécanismes de solidarité dont l'Etat est le garant. Depuis un an, outils de péréquation et de solidarité ont été multipliés : dotation de solidarité urbaine, avec un mécanisme spécifique aux communes d'Ile-de-France, dotation de développement rural, péréquation entre départements et régions riches et entre départements et régions défavorisées.

C'est aussi l'une des meilleures façons de lutter contre l'exacerbation des égoïsmes locaux et des tentations de repli sur elles-mêmes des collectivités les plus à l'aise du

point de vue financier. Une des grandes leçons de la solidarité en matière d'aménagement du territoire et de politiques urbaines, est qu'au bout du compte, chacun y gagne, ceux qui reçoivent comme ceux qui y contribuent, tant il est vrai qu'il n'y aurait pas de communautés durablement prospères dans un pays qui serait rongé par les inégalités et les déséquilibres.

Ces réformes s'inscrivent dans le cadre de la décentralisation qu'elles approfondissent. Ce n'est pas d'une pause dans cette évolution essentielle qu'il s'agit, comme on a pu le dire, mais, et j'espère en avoir fait la démonstration devant vous de création continue, dans la durée.