

DISCOURS

DE MONSIEUR JEAN-PIERRE SUFUR  
SECRETARE D'ETAT CHARGE  
DES COLLECTIVITES LOCALES

RENCONTRE DES COMMUNAUTES  
URBAINES DE FRANCE

LYON  
-----

VENDREDI 23 OCTOBRE 1992

*Ce sont*

Je dois vous dire, Messieurs les Présidents, que j'apprécie tout particulièrement, et à plusieurs titres, de me trouver aujourd'hui parmi vous, à l'occasion de la rencontre annuelle de votre association.

Vous avez été les pionniers, en 1966, d'une coopération intercommunale forte. La création des quatre premières communautés urbaines s'est faite par la loi, c'est-à-dire en dehors des procédures habituelles de la coopération intercommunale, qui suppose, d'une part une démarche volontaire d'une ou plusieurs collectivités et, d'autre part, un accord de la majorité qualifiée des communes membres. La réussite même de ces mariages un peu forcés au début, témoigne des avantages de la coopération intercommunale. Aujourd'hui, en effet, aucune des communautés mises en place alors ne souffre de difficultés de fonctionnement, et les débats qui s'y déroulent ne me semblent pas, en termes démocratiques, différents de ceux qui se déroulent dans les autres groupements.

*remettre  
en cause*

Il n'est donc pas dans l'intention du gouvernement de ~~négliger~~ la forme de coopération des communautés urbaines, qui est un des éléments moteurs de la décentralisation et de la coopération intercommunale. Conscient du rôle que vous jouez dans ces deux domaines, le gouvernement, vous le savez, est attentif à vos préoccupations, sans, soyez en sûr, qu'il les considère comme le produit d'une appréciation catégorielle. Il s'agit, vous l'avez souligné, Monsieur le Ministre, dans votre allocution, d'un dialogue constructif, et vos propositions rejoignent, la plupart du temps, celles que je suis amené à faire, et je m'en félicite.

En cette année du Xème anniversaire de la décentralisation, qui ne pourrait faire le constat que le processus engagé par Gaston DEFERRE, ~~et qu'en tant que~~

~~parlementaire, j'avais appelé de mes vœux,~~ se poursuit toujours ?

La loi du 6 février 1992, que Philippe MARCHAND et moi-même avons défendue devant le Parlement, complète l'édifice de la décentralisation. 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, qui en est l'expression.

L'Etat, par la déconcentration devient un acteur de la décentralisation. La déconcentration est aujourd'hui le principe de droit commun des interventions 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 ses véritables décideurs. Elle renforce par conséquent le processus de décentralisation, qui progresse maintenant sur ses "deux jambes".

La démocratie locale sort renforcée de la loi, dès lors qu'elle a affirmé le droit à l'information des habitants, leur participation à la vie locale, et a consacré les droits des élus, notamment dans les communes de plus de 3.500 habitants.

Le droit, pour tout administré, d'être informé des affaires locales, est précisé par plusieurs mesures importantes telles que la création des commissions d'usagers des services publics, l'information des habitants sur les documents budgétaires, et sur le contenu des contrats de gestion déléguée, la possible consultation directe des électeurs sur les affaires de la commune à l'initiative du maire ou d'une partie des conseillers municipaux.

Les droits des élus membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales sont garantis, qu'ils appartiennent à la majorité ou à la minorité de leurs conseils.

Toutes ces mesures, dont certaines systématisent des pratiques parfois existantes dans certaines collectivités, favorisent le débat démocratique au sein de nos collectivités.

S'agissant de la coopération intercommunale, je me bornerai à évoquer devant vous, qui êtes depuis longtemps partie prenante de structures de coopération particulièrement fortes tournées non seulement vers la gestion de services locaux mais encore, de par la loi, vers l'aménagement et le développement économique, quelques points essentiels à mes yeux du processus engagé.

Je voudrais, brièvement, insister sur l'état d'avancement de la démarche, 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.

Ces listes ont été composées de la manière la plus équilibrée possible, de façon à ce qu'elles reflètent la structure rurale et urbaine des départements, les secteurs géographiques, les différentes strates démographiques résultant de l'application des dispositions du décret du

6 mai 1992, ainsi que les diverses sensibilités politiques des élus.

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 a oscillé autour de 80 %.

Les commissions sont aujourd'hui constituées et travaillent à la réalisation des schémas de coopération intercommunale. Les larges débats qui s'y déroulent mettent en valeur le nouveau champ de la démocratie ouvert par la procédure.

Les élus sont ainsi amenés à s'interroger sur la pertinence, en matière d'espace géographique et de compétence, des structures existantes. C'est en effet la première fois que, dans l'ensemble du territoire, une telle réflexion collective d'évaluation de la carte de la coopération existante est engagée. J'ai souhaité par ailleurs, comme cela se fait au sein de nombreux conseils municipaux, que ce débat au sein de la commission départementale soit enrichi des débats au sein de chaque conseil municipal. La coopération intercommunale est en effet l'affaire de tous et elle est l'occasion d'approfondir le débat.

Plus de 100 communautés de communes seront vraisemblablement créées d'ici la fin de l'année et plusieurs groupes de collectivités poursuivent une réflexion approfondie pour parvenir à la création de communautés de villes.

Vous savez aussi que je me suis déclaré favorable à la possibilité de créer des communautés de communes en zone urbaine. Cette possibilité n'était pas explicitement interdite par les dispositions de la loi. Cependant, un faisceau d'indices, tels que la référence aux zones rurales

pour les communautés de communes dans l'article concerné de la loi, le fait que la DDR n'est pas attribuable au-delà de certains seuils et les différences entre les compétences que peuvent exercer les communautés de communes et les communautés de villes, pouvait laisser entendre, en cas de contestation, que le législateur avait eu une volonté différente. Pour couper court à tout débat juridique, stérile aux regards des enjeux de l'intercommunalité, je me propose d'amender sur ce point la loi du 6 février.

Avant d'en venir aux questions précises qui sont aujourd'hui au centre de vos préoccupations et que vous avez reprises, Monsieur le Ministre, je voudrais dire quelques mots du projet de loi relatif à la prévention de la corruption et à la transparence des procédures, dont j'entends parfois dire, mais à tort, qu'il remettrait en cause les principes fondateurs de la décentralisation.

De nombreuses dispositions du texte procèdent, en effet, dans la ligne des dispositions de la loi du 6 février, d'un renforcement de la démocratie locale, pour assurer la transparence des procédures publiques.

Je voudrais, un instant, revenir sur les mesures adoptées, afin que vous puissiez juger par vous-même de leur nature exacte. Aussi, permettez-moi d'en citer plusieurs.

Par exemple, les dispositions relatives à l'urbanisme commercial renforcent le pouvoir des élus, et des élus directement concernés, puisque l'ancienne CDUC comprenait neuf élus locaux sur vingt membres et que la nouvelle commission départementale d'équipement commercial comprendra quatre élus locaux sur sept membres. De minoritaires, ils deviennent donc majoritaires.

Les articles de ce projet de loi relatifs aux délégations de service public font, quant à eux, largement confiance aux élus, puisque les contrats concernés devront faire l'objet, d'abord, d'une délibération sur le principe même de la délégation, d'un examen par une commission composée à la proportionnelle du conseil municipal, et d'une délibération finale du conseil délibérant avant la signature par le pouvoir exécutif.

Soucieux de donner aux collectivités des moyens d'action supplémentaires pour la gestion de leurs services, le projet de loi, comblant ainsi une lacune du droit, prévoit de permettre aux collectivités qui le souhaitent de gérer leurs services publics administratifs selon les formes actuellement disponibles pour les régies des services industriels et commerciaux. Il s'agit par là de faciliter la gestion de ces services en mettant à la disposition des collectivités qui le souhaitent des modes de gestion éprouvés, dont elles ont une parfaite connaissance, permettant une individualisation claire des services et des responsabilités sans recourir à la gestion directe ou à la forme associative. La première ne permet pas une gestion autonome du service qui, dans certains cas, peut se révéler nécessaire pour en assurer le développement. La seconde, dont, malgré certains exemples malheureux, le Gouvernement ne se défie pas et en reconnaît les bienfaits et l'utilité, n'est pas adaptée à la gestion de services importants. En choisissant ce nouveau mode de gestion, les collectivités auront à leur disposition un instrument permettant à la fois l'autonomie du service et la transparence.

A propos des sociétés d'économie mixtes locales, chacun sait qu'il s'agit là d'un ensemble d'organismes dont le régime juridique a été fort bien élaboré par le législateur en 1983 et qui, comme c'est normal, répond à une logique d'entreprise. Elles sont aussi l'émanation de la collectivité

et certains de leurs actes engagent la responsabilité juridique et financière de la collectivité.

Lorsque des sociétés d'économie mixte exercent, pour le compte d'une collectivité territoriale, des prérogatives de puissance publique ou lorsqu'elles bénéficient d'une délégation, en application de l'article L. 213-5 du code de l'urbanisme elles exercent un droit consubstantiel à la collectivité. Si les conditions dans lesquelles elles les effectuent ne sont pas satisfaisantes, le responsable, aux yeux des citoyens, n'est pas la société d'économie mixte mais bien les élus vers qui il va se retourner. Il est donc indispensable que l'assemblée délibérante de la collectivité soit parfaitement informée des conditions dans lesquelles ces prérogatives sont exercées en son nom.

On doit aussi constater que la collectivité publique, qui détient une partie du capital n'a pas toujours une vision exhaustive de la situation de la SEM. Certaines constructions, juridiques et financières, sont devenues totalement opaques. Il n'est pas sain, et ne correspond pas à l'idée que le Gouvernement se fait de la responsabilité des élus, que les assemblées délibérantes, et quelques fois l'exécutif lui-même, découvrent a posteriori l'étendue des engagements de la collectivité qu'ils représentent et administrent. Toute prise de participation d'une SEM dans une société commerciale devra donc faire l'objet d'une délibération expresse du conseil municipal.

Un autre volet de ce projet de loi a trait à la modernisation du contrôle. La constitution, en son article 72, confie au délégué du gouvernement la charge de veiller au contrôle administratif et au respect des lois. Un tel contrôle a pour objet d'apporter au citoyen la garantie du respect de la règle de droit et cette garantie doit être effective. Pour moi, l'affirmation du rôle de l'Etat dans ce

Responsabilité

domaine n'est pas la négation de la décentralisation, bien au contraire.

Les dispositions envisagées permettent d'étendre le contrôle de légalité du Préfet à des actes qui ne lui étaient pas soumis, alors qu'ils sont, en substance, identiques quant à leur contenu, à leur objet et à l'implication des collectivités qu'ils supposent, à ceux qui le sont déjà.

Ainsi, les décisions prises par les sociétés d'économie mixtes locales, lorsqu'elles exercent pour le compte de la commune ou du département des prérogatives de puissance publique, ou lorsque ces mêmes sociétés bénéficient d'une délégation, en application de l'article L. 213-3 du code de l'urbanisme, seront soumises au contrôle de légalité. Je me suis déjà exprimé sur la nature de ces actes. S'ils étaient exécutés par la collectivité elle-même, ils seraient soumis au contrôle de légalité. Il s'agit donc, lorsqu'ils sont exécutés en son nom, de les soumettre à la même procédure sans que personne n'imagine que les collectivités locales puissent créer une SEM pour échapper à une part, d'ailleurs minime, du contrôle de légalité.

Je pourrai ainsi détailler le dispositif proposé par le projet de loi, mais je suis sûr que cette rapide description permet de mieux en appréhender le sens qui est avant tout celui de la mise en oeuvre d'une plus grande transparence.

Pour en venir aux questions que vous m'avez posées, à vos interrogations, vos craintes mêmes, j'affirmerai tout d'abord qu'il n'est pas dans la volonté du Gouvernement d'entraver en quoi que ce soit votre démarche fédérative.

Tout d'abord, il faut bien avoir présent à l'esprit que la loi du 6 février 1992 n'a pas été élaborée contre les

structures existantes. Elle a donné, tout simplement, de nouvelles possibilités de coopération intercommunale aux communes. Elle a par ailleurs facilité la création des communautés urbaines et leur a attribué des compétences nouvelles sur lesquelles je reviendrai tout à l'heure.

S'agissant du processus de création :

- Le seuil de 50.000 habitants a été abaissé à 20.000.

- Les conditions de majorité qualifiées requises pour la création d'une communauté urbaine sont alignées sur celles des communautés de villes : l'initiative de création appartient aux conseils municipaux, qui se prononcent dans les mêmes conditions de majorité qu'auparavant. Cette majorité doit nécessairement comptabiliser le vote du conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée.

Les modifications des compétences des communautés urbaines, après la décision institutive sont facilitées par l'abandon de la règle de l'unanimité.

Je suis convaincu que ces nouvelles dispositions ne peuvent qu'avoir votre aval, dès lors qu'elles donnent plus de souplesse à vos institutions et doivent permettre de réduire les préventions de certaines communes à vous rejoindre, alors même, comme vous le soulignez, qu'elles bénéficient des services offerts par votre propre effort de coopération. Il s'agit là d'un argument important que vous pouvez faire valoir puisque vous, le savez, l'accord de la ou des communes concernées est nécessaire.

Une question se pose parfois, dans les relations entre, d'une part les communautés urbaines et d'autre part les communautés de villes et les communautés de communes, celle de la double appartenance.

Pour aborder ce problème, il faut d'abord avoir présente à l'esprit la notion de délégation de compétence et ce qu'elle représente.

La jurisprudence du conseil d'Etat est abondante et constante sur le point suivant. Aucune collectivité ne peut déléguer deux fois une même compétence. En effet, la délégation de compétence s'analyse comme un désaisissement de la collectivité déléguante de la compétence déléguée. Par ailleurs, au delà de cette jurisprudence, les dispositions de l'article L. 165-19 du code des communes prévoient explicitement que le transfert de compétences emporte transfert au président et au conseil de communauté de toutes les attributions conférées ou imposées par les lois et règlements respectivement au maire et au conseil municipal.

Dans ces conditions, et compte tenu de la similitude des compétences exercées de manière obligatoire par une communauté urbaine et par une communauté de villes, quelles pourraient être les compétences exercées par une communauté de villes incluse en tout ou partie dans une communauté urbaine ? S'il était besoin d'éclairer l'intention du législateur sur ce point, force est de constater l'absence de toute disposition réglant la question d'éventuel superposition ou chevauchement de périmètre entre les deux structures. Le législateur a, bien au contraire, écarté une telle éventualité, en permettant uniquement la substitution de la communauté de villes à la communauté urbaine par une

procédure de transformation initiée par le conseil de communauté, en application de l'article L.168-7 du code des communes.

4:

Quant aux communautés de communes, leur superposition avec une communauté urbaine n'est également pas possible. Au-delà même de la possibilité de trouver, au sein des compétences précises non exercées par les communautés urbaines, des éléments qui peuvent, de bric et de broc, être intégrés dans les compétences des communautés de communes, des obstacles juridiques existent.

Tout d'abord, ainsi que je le rappelais tout à l'heure, un faisceau d'indices permet aujourd'hui de penser que les communautés de communes étaient destinées au milieu rural, pour le développement de celui-ci. Mon intention et qui sera, j'en suis convaincu, confirmée par le législateur, en proposant de faire en sorte que les communautés de communes puissent être créées dans des agglomérations, est seulement de faciliter le développement de l'intercommunalité, non de compliquer son exercice en permettant l'imbrication de structures.

Le législateur n'a pas non plus, comme pour la communauté de villes, prévu le cas des chevauchements de périmètre entre la communauté de communes et la communauté urbaine. Pour lui, il ne peut donc s'agir que de structures dotées de périmètres distincts.

Enfin, il me faut rappeler l'objectif poursuivi par la loi, qui est, à travers la réflexion entamée dans la commission de la coopération intercommunale, d'aboutir à une clarification des structures. Il serait paradoxal que l'on puisse aboutir, à travers cette possibilité qui serait donnée, de constituer, au sein des communautés urbaines, de nouvelles structures de coopération portant sur des compétences que la communauté urbaine a vocation à

assurer, à une complexité supplémentaire des structures et à une interpénétration des compétences.

Le préfet, à qui il appartient d'arrêter les périmètres qui lui sont proposés et de les refuser, puisque le juge administratif lui en reconnaît le pouvoir, doit apprécier les propositions qui lui sont faites en fonction des objectifs de la loi, sous le contrôle bien évidemment du même juge administratif. Il ne peut donc que refuser des créations de communautés de villes ou de communes dans le périmètre d'une communauté urbaine.

*CU n'a pas le droit de transférer les compétences*

Une autre question vous préoccupe, celle de la procédure d'extension des compétences, en application de l'article 87 de la loi du 6 février dont vous avez relevé l'intérêt. Vous avez, Monsieur le Ministre, évoqué une possibilité de recours contre la circulaire du 18 août 1992. Comme, ainsi que vous le soulignez, nous sommes entre gens de bonne volonté, je vais tenter de vous convaincre de la justesse de ma position.

Cette question, il est vrai, n'est pas précisément réglée par la loi. Il convient donc, pour la résoudre, de s'appuyer à la fois sur la lettre et sur leur esprit, des textes éclairés par les débats parlementaires

Tout d'abord, il faut avoir présent à l'esprit que les nouvelles compétences de l'article L. 165-7 2° sont définies dans un sens partitif et non dans un sens exhaustif. Il est nécessaire donc, par une décision, de préciser quelles seront les compétences précises relevant de l'article 87 de la loi, qui seront exercées au lieu et place des communes, par la communauté urbaine.

Il ne peut donc y avoir de transfert automatique, du seul fait de la loi, même s'agissant de compétences obligatoires.

3/4

*CU n'a pas le droit de transférer les compétences*

*la loi n'a pas prévu*

*la nature précise des compétences*

*l'ampleur en matière de compétences de zones de C.U.*

Il n'est pas envisageable non plus de considérer qu'il appartient au seul conseil de communauté de préciser les compétences, à charge pour les communes de les rejeter dans les conditions de majorité qualifiée prévues à l'article L.165-11. En effet, aucune disposition du code des communes ne permet à un organe collégial de coopération intercommunale de décider au lieu et place des communes membres, des compétences qu'elles entendent lui déléguer.

Dans ces conditions, la seule solution possible, et elle aurait été différente si le législateur en avait décidé autrement est celle ouverte par les dispositions de l'article ~~L.165-11~~ Aux termes de cet article : "Postérieurement à la création de la communauté, les dispositions suivantes sont applicables. Les communes membres de la communauté urbaine peuvent transférer, en tout ou partie, à la communauté, certaines de leurs compétences... Les transferts de compétences mentionnées au présent article sont décidés par décisions concordantes du conseil de la communauté urbaine et de la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres définie au deuxième alinéa de l'article L.165-4". Dès lors que nous sommes bien dans le cas de figure d'une communauté existante et dès lors que les nouvelles compétences sont définies, comme je l'ai rappelé, de manière partitive, par le législateur, ces dispositions s'appliquent, que la communauté ait été ou non créée par la loi.

Cette solution juridique aurait été la même si le législateur n'avait pas modifié la disposition de l'article L.165-11 en ne requérant que la majorité qualifiée et non, comme avant la loi du 6 février, la règle de l'unanimité.

Cette plus grande souplesse donnée pour les modifications des compétences des communautés urbaines par le législateur est d'ailleurs un argument

supplémentaire en faveur de la thèse que je viens de défendre devant vous.

Cette solution se situe dans la ligne exacte de l'esprit des lois de décentralisation, et particulièrement de la loi du 6 février. En effet, si l'on se réfère à l'esprit général de cette loi, on observera que toute association est fondée sur le volontariat et que les transferts de compétences, qu'ils soient opérés lors de la création des structures intercommunales ou réalisés ultérieurement, supposent une décision des conseils municipaux.

J'ajoute que cette solution juridique est aussi celle de la sagesse, puisqu'elle permet un débat serein au sein des conseils municipaux et ne peut que favoriser la vie future de la communauté.

Ainsi que vous l'avez souligné, le gouvernement est attentif à vos préoccupations en matière de transports urbains, et ceci d'autant plus qu'il s'agit pour vous d'une compétence obligatoire.

Les orientations du gouvernement, reprises dans plusieurs communications, sont claires à ce sujet. Il entend favoriser le développement des transports urbains de voyageurs, générateurs d'économie pour l'ensemble de la collectivité et bénéfiques pour le respect de votre environnement. Les conclusions de la mission confiée à M. Gilbert CARRERE qui a d'ailleurs organisé l'une de ses rencontres constructives ici même, feront l'objet d'orientation, pour certaines d'entre elles, de la politique du gouvernement.

Vous savez qu'à chaque examen de la loi de finances, le gouvernement s'efforce d'améliorer les conditions d'application du versement transport, en tenant compte il est vrai, mais il doit le faire, des contraintes liées au poids de la fiscalité sur les entreprises.

LF 93 = VT était assis sur les salaires flamand  
 LF de la fin T assiette = +10%.

Vous savez aussi que l'Etat participe financièrement au développement de certaines infrastructures lourdes.

Dans ces conditions, soyez assurés, mais vous le savez déjà, qu'il s'agit là d'un chantier important du gouvernement.

Vous m'avez aussi interrogé sur l'écrêtement des établissements exceptionnels au profit des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle : votre souhait est que les communautés urbaines, compte-tenu de l'accroissement de leurs compétences en matière de développement économique, puissent conserver la totalité de la taxe professionnelle et que les entreprises ne soient donc pas soumises à l'écrêtement.

Je vous rapelle que les communautés urbaines ne sont pas directement soumises à l'écrêtement : en effet, seules les bases de taxe professionnelle des communes membres sont écrêtées, l'écrêtement éventuel étant calculé à partir du taux de taxe professionnelle de la commune.

La loi du 6 février 1992, pour ce qui est des communautés urbaines, ne modifie en rien ce régime.

Le fait que les communes membres des communautés urbaines ne soient pas écrêtées, ce qui est votre souhait, pose un problème important, celui du compromis à trouver entre la nécessité de développer et de soutenir l'intercommunalité, et celle de ne pas mettre en péril l'existence des fonds départementaux de la taxe professionnelle, qui permettent aux communes rurales de disposer de complément de ressources important.

Cette question a fait l'objet d'un rapport portant sur les voies de réformes possibles des fonds nationaux et

CR  
CV/CC

TP

depuis

départementaux de péréquation de la taxe professionnelle : ce rapport a été déposé sur le bureau du Parlement le 1er juillet dernier.

Le Gouvernement sera attentif aux amendements parlementaires sur ce sujet, à condition, et j'insiste sur ce point, qu'ils présentent des solutions de compromis entre le soutien à l'intercommunalité et la nécessité de ne pas déséquilibrer les ressources des fonds départementaux.

J'espère ne pas avoir été trop long dans cet exposé, mais la variété de vos questions imposait des réponses détaillées et je souhaite avoir ainsi, contribué à votre réflexion.