

D I S C O U R S

DE MONSIEUR JEAN-PIERRE SUEUR

**SECRETAIRE D'ETAT
AUPRES DU MINISTRE DE L'INTERIEUR
ET DE LA SECURITE PUBLIQUE,
CHARGE DES COLLECTIVITES LOCALES**

**CONGRES DE LA FEDERATION NATIONALE
DES FOYERS RURAUX`**

LIBOURNE - Samedi 29 Août 1992

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

*1800 ans
7 ans après*

Je voudrais d'abord vous dire que pour moi c'est un très grand plaisir de me retrouver ici parmi vous. Et je remercie votre Président, Jean-Claude RICHARD, de m'avoir invité à clôturer les travaux de votre congrès.

↳
Les axes de réflexion que vous avez menés au cours de ces trois journées rejoignent totalement les préoccupations du Gouvernement et l'action menée en matière de décentralisation depuis la grande loi DEFERRE jusqu'aux récentes lois de février 1992, qui prennent en compte les exigences de solidarité.

La décentralisation, c'est-à-dire le partage des responsabilités et des pouvoirs, le rapprochement des lieux de décision du citoyen, le partenariat renforcé entre les élus locaux, les agents économiques et sociaux et les représentants de la vie associative constituent assurément des réponses aux malaises que connaît notre société.

Si toutes les fondations de cette décentralisation sont aujourd'hui, et de manière irréversible mises en place, la tâche, loin sans faute n'est pas achevée.

—

Je sais que votre fédération, partenaire essentiel des collectivités locales en matière d'animation du monde rural et, par là même, d'aménagement du territoire, continuera à mener, comme vous l'avez fait au cours de ces trois journées, une réflexion sur l'avenir de ce monde rural.

Faut-il le rappeler ? Héritiers des foyers agricoles des années 1930, les foyers ruraux qui ont souvent constitué les bases rurales de la Résistance durant la seconde guerre mondiale ont été reconnus à la libération. Ils ont ainsi été officiellement créés en 1946 à l'initiative de Pierre TANGUY PRINGENT, alors Ministre de l'Agriculture et de Jean GUEHENNO, Directeur de l'Education Populaire, avec pour mission de former, éduquer les ruraux et animer le monde rural.

Puis, sans s'écarter de cet objectif, votre fédération a au fil du temps joué un rôle de plus en plus important pour promouvoir le développement économique, culturel et social de nos campagnes et créer de nouvelles solidarités au sein du monde rural.

En effet, au delà du poids de l'histoire, les missions traditionnellement reconnues aux foyers ruraux, votre représentativité, votre implantation font de vous des partenaires privilégiés pour réfléchir sur l'avenir du monde rural. Je dirai même, que compte tenu de votre implantation dans la plus petite des petites communes

vous êtes aujourd'hui, le seul témoin "non institutionnel" du monde rural. Dois-je le rappeler : environ 70 % des foyers ruraux se situent dans les communes de 200 à 2.000 habitants et regroupent 58 % de vos adhérents.

Votre champ d'activité dépasse largement les structures spécialisées existantes dans le monde rural, ce qui vous donne une vision plus générale de tous les problèmes et aussi des aspirations des usagers des foyers ruraux. Pour beaucoup de jeunes et de moins jeunes, le foyer est souvent le seul lieu d'expression dans lequel ils sont véritablement écoutés et où leurs demandes sont prises en compte.

Les trois thèmes que vous avez mis en avant lors de votre congrès ; à savoir, solidarité, partenariat et démocratie posent en réalité les défis auxquels l'ensemble de la société doit faire face, et pas seulement dans le monde rural. Ce choix prouve que les foyers ruraux au-delà de leur implantation spécifique sont une excellente caisse de résonance des aspirations de nos concitoyens.

En effet, peut-on encore parler aujourd'hui d'un problème spécifique du monde rural ? Peut-on raisonner de manière isolée sur le problème des villes et celui des campagnes ? Le bruit des violences des quartiers des banlieues ne trouve-t-il pas un écho dans les villages vidés de leurs habitants ?

Les solutions avancées par vous autour du thème de la solidarité, du partenariat et de la démocratie renvoient aux thèmes décisifs de la décentralisation, de la politique de la ville et de l'aménagement du territoire.

Les mécanismes de la décentralisation, sans cesse précisés, offrent au monde rural les moyens d'exister malgré les difficultés économiques. Des compléments nécessaires à cette décentralisation, ont été apportés par la loi du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République.

Au travers de ce texte nous avons essayé de parfaire et d'approfondir les mécanismes de la démocratie locale qui est affirmée autour de trois axes : le droit pour tous les administrés d'être informés des affaires locales, la participation des habitants à la vie locale et un droit élargi des élus membres des assemblées délibérantes des collectivités.

Par ailleurs, le droit de tout administré d'être informé des affaires locales est précisé par plusieurs mesures, même si certaines d'entre elles ne sont applicables qu'aux collectivités locales les plus importantes.

L'effort d'information portera également sur la gestion des services publics délégués.

L'ensemble des communes et des établissements publics de coopération seront tenus de porter à la connaissance du public par insertion dans la presse locale leurs interventions économiques et leurs délibérations approuvant une convention de délégation de service public.

La participation des habitants à la vie locale pourra ainsi être assurée au travers de la procédure de consultation directe des électeurs sur les affaires de la commune, à l'initiative du maire ou d'une partie des conseillers municipaux ainsi que par la mise en place des comités consultatifs qui permettront d'associer la population à la préparation des décisions.

Le code des communes, qui prévoit la création de commissions municipales exclusivement composées d'élus, est complété par une disposition consacrant la possibilité pour le conseil municipal de constituer des commissions de travail, chargées de l'instruction de dossiers particuliers ou investies d'une mission de propositions dans un domaine donné, intégrant des personnes extérieures à l'assemblée communale.

Les travaux effectués par ces comités consultatifs donneront lieu à un rapport communiqué au conseil municipal.

Il est prévu par ailleurs la création d'une commission consultative compétente pour les services publics locaux des communes de 3 500 habitants et plus et les EPCI comprenant une commune de 3 500 habitants et plus.

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, sans que puisse être remise en cause la stabilité des assemblées ou la légitimité de leurs exécutifs.

Ainsi la tenue d'une séance extraordinaire du conseil municipal sur un ordre du jour déterminé à la demande des conseillers municipaux se trouve facilitée dans les communes de 3 500 habitants et plus, le nombre requis pour l'obtenir étant fixé au tiers (et non plus à la moitié) des membres en exercice.

Dans toutes les communes, la convocation des conseillers municipaux devra mentionner l'ordre du jour de la séance et, dans les communes d'au moins 3 500 habitants, un rapport explicatif sur les affaires à examiner leur sera adressé. De plus pour ces dernières communes, le délai de convocation sera porté à cinq jours francs.

Afin de permettre à tout membre d'un conseil municipal, d'un conseil général ou d'un conseil régional d'intervenir, au cours des séances, sur les affaires

concernant la collectivité locale dont il est élu, un régime de questions orales est institué. Pour concilier le respect de ce droit avec un bon fonctionnement, les conseillers municipaux "minoritaires" pourront à leur demande disposer sans frais d'un local commun. Par ailleurs, la composition des commissions, et, tout particulièrement, des commissions d'appel d'offre devra respecter le principe de la représentation proportionnelle.

C'est ainsi que pour assurer la mise en oeuvre du principe de transparence en matière de dévolution de marchés publics, le nombre de représentants des différentes collectivités aux bureaux d'adjudication et commission d'appel d'offres a été porté à 6 pour les régions, les départements et les communes de 3 500 habitants et plus, et à 4 membres pour les communes de moins de 3 500 habitants.

Enfin, la "commission permanente" - nouvelle appellation du bureau de conseil général comme du conseil régional- émanation de l'assemblée délibérante permet désormais aux représentants de tous les groupes d'être associés aux décisions concernant le département ou la région.

Afin de permettre un renforcement du contrôle des actes des collectivités territoriales, plusieurs dispositions ont été adoptées.

La juridiction saisie d'une demande de sursis à exécution disposera d'un délai d'un mois pour se prononcer. En matière de marchés publics, l'ensemble des pièces devra être transmis au préfet, avec la convention de marché, dans un délai de 15 jours, à compter de la signature.

De nouvelles dispositions permettront d'améliorer l'efficacité du contrôle sur les actes budgétaires : l'exécutif local ou le préfet pourront demander à une chambre régionale des comptes de procéder à une enquête sur la gestion d'une collectivité.

Les dates limites de production des comptes de gestion et des comptes administratifs sont avancées. Les conventions relatives aux marchés ou aux délégations de gestion de services publics pourront être adressées (pour observation) à la chambre régionale des comptes.

Enfin, les maires, comme les présidents de conseils généraux et régionaux, devront tenir une comptabilité des engagements de dépenses.

Les dépenses d'investissement des communes et des départements pourront être présentées sous la forme d'autorisations de programme pluri-annuelles et des crédits de paiement annuels comme c'était déjà le cas pour les régions.

Par ailleurs, les documents budgétaires seront mis à la disposition de toute personne physique ou morale - même si elle est extérieure à la commune - au siège de la mairie ou de la mairie annexe.

Consolidation

Enfin, l'information du public sera complétée par la fourniture, en annexe du budget, de documents ~~explicatifs~~ permettant d'apprécier, d'une part la situation financière synthétique de la collectivité, comprenant notamment une présentation consolidée du budget principal et des budgets annexes, et, d'autre part, ses engagements envers des organismes extérieurs (liste des concours attribués aux associations, tableaux de synthèse des comptes des organismes de coopération intercommunale, bilan certifié conforme des organismes auxquels la commune apporte un concours financier, tableau de l'encours des emprunts garantis).

Si les mesures, récemment décidées favorisent une plus grande participation des citoyens à la vie locale, elles favorisent aussi la solidarité entre les collectivités.

2/1

Ainsi au travers des concours financiers que l'Etat apporte aux collectivités locales, le principe de solidarité est réaffirmé comme un moteur de l'aménagement du territoire dans le respect des principes de la décentralisation.

Les concours financiers de l'Etat, connaissent pour 1992 une évolution favorable : plus de 7 % pour l'ensemble des concours financiers, et + 4,4 % pour la Dotation Globale de Fonctionnement.

Ces deux chiffres, éloquentes par eux-mêmes, sont à comparer à celui de la progression des charges de l'Etat, + 3,3 %. Ils témoignent du maintien de l'effort de l'Etat en faveur des collectivités locales, effort qui se maintient depuis plusieurs années à un rythme soutenu.

Parallèlement, et vous l'avez souligné, des modifications, ont été apportées à ces concours financiers. Il était en effet nécessaire, et ce sont deux versants d'une même question centrale, celle de l'aménagement du territoire, de manifester une solidarité accrue à l'égard des communes urbaines, confrontées à de graves problèmes sociaux, comme à l'égard des communes rurales, menacées par la désertification.

Pour les communes urbaines, cela a été l'objet de la création de la Dotation de Solidarité Urbaine, créée par la loi du 13 mai 1991.

Pour les communes rurales, la mise en place, dès cette année, de la Dotation de Développement Rural permettra de répondre à cet objectif.

Cette Dotation de Développement Rural est très exactement à l'opposé de l' "aumône" et du "saupoudrage", et j'espère que les quelques imperfections des mécanismes parfois compliqués de répartition, qu'il est normal de relever avec humour, ne vous convaincront pas du contraire !

Elle est à l'opposé de l' "aumône" car son montant est important : après une montée en charge progressive, dès cette année, elle atteindra 1 milliard de francs à partir de 1994.

Cumulée avec les autres mesures importantes prises dans la loi du 6 février dernier, relative à l'administration territoriale de la République, -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 plus d'1,5 Milliard de francs qui profiteront aux communes rurales, soit un montant comparable aux mesures de solidarité urbaine.

Elle est à l'opposé du "saupoudrage" car, pour sa plus grande part, 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. Cette première part de la D.D.R. atteindra 700Mdf à partir de 1994.

Bien entendu, il va de soi que les projets de développement touristique sont des projets de développement économique et que donc vos communes pourront, par le biais de la coopération intercommunale, bénéficier, dès cette année de cette dotation.

La deuxième part est consacrée, sous condition de potentiel fiscal, aux communes de moins de 10.000 habitants, chefs-lieux de canton, ou communes plus peuplées, qui jouent un rôle de centralité vital pour l'espace rural qui les entoure. De 150 millions cette année, sa répartition a été le mois dernier arrêtée par le Comité des Finances Locales ; elle bénéficiera à plus de 2.500 communes, dont 584 sont déjà bénéficiaires d'une des deux dotations "touristiques".

Mais la solidarité entre les collectivités passe aussi par une conception dynamique de l'intercommunalité. Celle-ci doit être respectueuse de l'autonomie et des droits des communes auxquels nos concitoyens sont très attachés. Elle doit aussi nous permettre de surmonter ce que j'appellerai l' "égoïsme local", dont les effets peuvent être très négatif. A l'heure européenne, le souci de l'efficacité appelle en effet une coopération volontaire mais active entre nos communes dans les domaines du développement économique et de l'aménagement du territoire, tout particulièrement. C'est le sens de la création des communautés de ville et des communautés de commune.

Notre pays, vous le savez, compte 36 000 communes, soit autant que la totalité des autres pays européens ; nous y sommes tous attachés car la commune est la cellule de base de notre démocratie.

Mais dans le même temps, il faut affirmer clairement que le développement local, et tout particulièrement le développement économique local, est aujourd'hui indissociable de l'intercommunalité.

Certes, cette dernière est active et pratiquée depuis de nombreuses années, puisque plus de 18 000 organismes de coopération existent aujourd'hui, du simple S.I.V.U à la communauté urbaine : mais il s'agit le plus souvent d'une intercommunalité de gestion de services et trop rarement d'une intercommunalité de développement.

Cette intercommunalité de développement, la loi du 6 février nous donne des moyens nouveaux pour la mettre en oeuvre :

- une réflexion sur l'intercommunalité qui s'engage aujourd'hui dans tous les départements,

- de nouveaux outils de coopération intercommunale, centrés autour du développement économique et de l'aménagement de l'espace, dotés d'un dispositif fiscal et financier original,

- la mise en place, dès cette année de la dotation de développement rural dont je viens de vous parler.

Les commissions départementales de la coopération intercommunale sont actuellement en cours d'installation : vous me permettrez de dire quelques mots sur leur rôle.

Elles auront tout d'abord pour fonction d'établir un bilan de la coopération intercommunale dans le département et ensuite d'établir, à partir des propositions des communes, un schéma de la coopération intercommunale.

L'état des lieux à établir et qui reflète la coopération intercommunale telle qu'elle existe en 1992 n'est pas simplement quantitatif, il doit avoir aussi pour objet d'apprécier la cohérence des périmètres existants et des enchevêtrements de compétences, étant précisé qu'une commune peut à la fois être membre de 4, 5 ou 6 établissements publics de coopération, mais qu'en revanche elle ne peut déléguer la même compétence à plusieurs d'entre eux.

L'objectif ultime d'élaboration du schéma est de parvenir à une clarification et à une simplification de la carte intercommunale, en privilégiant les ajustements de

périmètres et la création de structures de coopérations plus intégratrices et susceptibles d'absorber les établissements publics préexistants.

A cet égard, il convient d'apporter des clarifications pour mettre fin à l'incompréhension qui a pu se faire jour sur la contrainte de date imposée par la loi.

Les propositions, pourvu qu'elles soient concordantes entre elles, s'imposeront à la commission et le projet de schéma devra être établi en conformité avec elles.

Le législateur a, en effet, entendu marquer clairement que le travail de la commission et l'élaboration du schéma se fonde en priorité sur les propositions formulées directement par les communes.

Il est important que toutes ces propositions, quelqu'en soient l'origine ou l'initiative, devront être suffisamment précises quant à la formule juridique choisie, quant aux communes à associer, quant aux compétences devant être exercées et quant au régime fiscal envisagé. Ces derniers points revêtent une importance toute particulière dans la mesure où la conduite d'un projet de coopération ne peut se concevoir sans un minimum d'identification à la base des compétences ou groupes de compétences qui seront exercés.

Ce point doit être souligné puisque certaines catégories d'E.P.C.I n'ont aucune compétence obligatoire définie par la loi ni même de régime fiscal autonome ou que d'autres doivent opérer un choix parmi une liste de groupes optionnels proposés dans la loi.

Mon souhait est bien entendu qu'un débat s'engage et je sais que c'est déjà le cas dans beaucoup de communes, dans de nombreux conseils municipaux.

En effet, et j'insiste sur ce point, ceux-ci ont un rôle essentiel dans la constitution du schéma :

- celui-ci sera établi à partir des propositions des communes et il devra en tenir compte,

- une fois élaboré, c'est-à-dire en février 1993, il sera transmis aux communes concernées qui rendront un avis dans un délai de trois mois, éventuellement renouvelable,

- et ce n'est qu'une fois ces avis connus, que le schéma sera publié par le préfet.

Ensuite, à l'issue de la publication de ce schéma, les propositions de créations de groupements de communes seront soumises aux communes concernées qui devront se prononcer à la majorité qualifiée.

Comme vous pouvez le constater, cette démarche est tout à la fois progressive et pragmatique :

- les propositions et avis des communes sont la base essentielle du schéma,

- les différentes catégories de groupements (SIVU, SIVOM, districts, communautés de communes et de villes) sont sur un "pied d'égalité", ils pourront être indifféremment proposés par la commission départementale,

- ce processus d'élaboration du schéma de la coopération ne fait pas obstacle à la création, dès maintenant, des communautés de communes ou des communautés de villes.

* * *

*

La loi du 6 février met aussi en place de nouveaux outils de coopération : les communautés de communes et les communautés de villes. Je pense que vous connaissez bien maintenant ces nouvelles structures de coopération. Vous me permettez d'insister simplement sur quelques points :

- les communautés de communes et les communautés de villes ne se substituent pas aux structures existantes. En effet, le Gouvernement et le législateur n'ont pas voulu modifier les organismes de coopération actuels : ils ont fait leurs preuves, les élus y sont attachés et ils correspondent bien à de nombreux besoins en terme de coopération. La création des communautés de villes et de communes correspond simplement à la volonté de mettre à la disposition des élus qui souhaitent aller plus loin de nouveaux outils, plus axés sur le développement économique,

- les nouvelles communautés se caractérisent d'abord par leurs compétences obligatoires : l'aménagement de l'espace et le développement économique,

- elles sont dotées d'un dispositif fiscal original avec la possibilité d'une mise en commun totale (pour les communautés de villes) ou partielle (communautés de communes) et d'un certain nombre d'avantages financiers (je pense en particulier au remboursement de la F.C.TV.A l'année même de la réalisation des investissements).

* *

*

L'essentiel de notre action au travers des lois que je viens d'évoquer devant vous exprime notre volonté de mettre à disposition des élus les moyens institutionnels de structurer l'espace rural.

Notre conviction est que la solution des difficultés que vous avez évoquées durant les trois jours de ce colloque se trouve dans le partenariat entre les différents acteurs, collaboration que sous-tend l'esprit de la décentralisation.