

Lorsque j'ai pris en charge mon actuelle fonction gouvernementale, plusieurs grands chantiers avaient été initiés par mes prédécesseurs et il m'incombait de les mener à terme.

C'est chose faite pour l'essentiel et je voudrais profiter de cette réunion pour aborder trois sujets qui me tiennent particulièrement à coeur : l'intercommunalité, la démocratie locale et le statut de l'élu.

Vous me permettez d'insister sur un sujet qui concerne d'abord la modernisation de nos institutions et qui influe aussi sur développement local : **l'intercommunalité**. En effet, dix ans après l'adoption des grandes lois de décentralisation, a été promulguée le 6 février dernier la loi relative à l'administration territoriale de la République, qui complète, avec la loi sur l'exercice des mandats locaux, l'édifice dont la construction avait été entamée par Gaston Defferre.

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, qui, à l'opposé d'un saupoudrage qui se serait révélé inefficace, est prioritairement destinée à soutenir les projets de développement économique initiés par les groupements de communes à fiscalité propre.

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 près de 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 700 MF à partir de 1994.

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 arrêtée par le comité de finances locales ; elle bénéficiera à plus de 2 500 communes.

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.

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.T.V.A l'année même de la réalisation des investissements).

Un autre thème abordé par la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République est

l'approfondissement de la **démocratie locale** qui est affirmée au travers 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.

Le droit, pour tout administré d'être informé des affaires locales est précisé par plusieurs mesures.

Certaines d'entre elles ne sont applicables qu'aux collectivités locales les plus importantes : régions, départements et communes de 3 500 habitants et plus alors que d'autres concernent l'ensemble des collectivités territoriales.

Ainsi, dans les grandes communes, comme c'est le cas actuellement pour les départements et les régions, l'examen du budget devra être précédé d'un débat au sein du conseil municipal sur les orientations budgétaires.

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.

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).

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.

Les séances publiques de toutes les assemblées délibérantes pourront être retransmises par des moyens de communication audiovisuelle.

La participation des habitants à la vie locale sera assurée principalement au travers de procédure de consultation directe des électeurs sur les affaires de la commune, à l'initiative du maire ou d'une partie des conseillers municipaux et 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 et la composition des commissions devra respecter le principe de la représentation proportionnelle.

Pour assurer la mise en oeuvre de ce principe 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 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 aux représentants de tous les groupes d'être associés aux décisions concernant le département ou la région. Cette mesure ne remet en cause en aucune manière le pouvoir de libre délégation de l'exercice d'une partie des fonctions que détient le président du conseil général et du conseil régional.

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, comme l'étaient déjà celles des régions, pourront être présentées sous la forme d'autorisations de programme pluri-annuelles et des crédits de paiement annuels.

Je voulais pour terminer évoquer devant vous la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des **mandats locaux**.

Je sais que ce texte était très attendu et je voudrais ici rappeler rapidement les quatre séries de mesures qui ont prévalu :

- En premier lieu, le régime des autorisations d'absence est complété. Il est étendu, notamment, aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où les conseils municipaux, généraux et régionaux sont représentés. Les modalités d'une compensation, par les collectivité d'appartenance ou l'organisme concerné, des pertes de rémunération subies par les élus qui ne perçoivent pas d'indemnités de fonction sont établies.

D'autre part, il est institué un crédit d'heures au bénéfice des élus locaux chargés de responsabilités particulières.

Enfin, sont améliorées les garanties accordées aux élus locaux dans leur activité professionnelle tant en ce qui concernent les sanctions disciplinaires, le licenciement ou le déclassement professionnel que la détermination des droits sociaux.

Il est également proposé d'accorder à ceux d'entre eux assumant des fonctions particulièrement lourdes, la faculté d'interrompre leur activité professionnelle.

- En deuxième lieu, est institué un droit des élus locaux à la formation. Il ouvre la possibilité à tout élu local de bénéficier d'un congé formation fixé à six jours par élu pour l'ensemble de ses mandats. Là encore, toute perte éventuelle de revenu de même que les frais engagés pour la formation seront pris en charge par la collectivité d'appartenance.

- La troisième série de mesure a pour objet une plus grande transparence dans la définition du régime indemnitaire des élus locaux.

Trois principes sont mis en oeuvre :

. la revalorisation du barème des indemnités de fonction des élus municipaux s'accompagnant d'une refonte de la stratification démographique, en même temps que la rationalisation du régime indemnitaire des élus départementaux et régionaux ;

. la fiscalisation des indemnités perçues en raison de l'exercice d'un mandat local, en veillant toutefois à ce que la situation indemnitaire des élus des plus petites collectivités ne soit pas détériorée ;

. la limitation des indemnités que pourra percevoir un élu, directement ou indirectement, pour l'exercice de plusieurs mandats locaux.

Un plafond a été fixé dans la loi à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire pour les élus non membres du Gouvernement, soit au 30 mars 1992 (4 4229 F). C'est l'élu qui choisit et indique à la (ou aux) collectivité(s) concerné(es) la (ou les) indemnité(s) qu'il souhaite voir écrêter. Les collectivités prennent annuellement des délibérations individuelles qui définissent les indemnités versées à chaque élu. Enfin, ce dernier lorsqu'il est soumis à l'écrêtement peut reporter les sommes concernées sur les autres élus de la collectivité qui

prennent en charge une partie de ses missions du fait de ses divers mandats.

- Enfin, en quatrième lieu, le projet de loi concerne la retraite des élus locaux et à ce titre, trois mesures sont proposées :

. l'extension à l'ensemble des élus locaux qui perçoivent une indemnité de fonction, de l'affiliation au régime de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques (IRCANTEC), régime réservé à ce jour aux seuls maires et adjoints aux maires ;

. la création d'une retraite par rente pour ceux qui perçoivent une indemnité ;

. le bénéfice de l'affiliation au régime général de la sécurité sociale (assurance vieillesse) pour les élus qui auront choisi de suspendre leur activité professionnelle pour exercer un mandat.

- Enfin, pour ne pas pénaliser les budgets des plus petites communes et pour que la revalorisation des indemnités des élus de ces collectivités soit effective, une dotation de 250 MF a été instituée par la loi. Elle sera répartie selon des critères qui figureront dans un décret en Conseil d'Etat à paraître prochainement.

- C'est sur cette question importante du calendrier d'application de la loi sur les mandats locaux que je vousdrais terminer.

Actuellement, la plupart des dispositions prévues par cette loi est directement applicable. Tel est le cas du régime des autorisations d'absence et du crédit d'heures, des garanties accordées aux élus dans leur activité professionnelle, des nouvelles indemnités de fonction (dont les modalités d'attribution sont développées dans la circulaire du Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Publique du 15 avril 1992 publiée au Journal Officiel du 30 mai 1992) ainsi que de l'affiliation à la retraite "IRCANTEC".

La loi renvoie à plusieurs décrets la fixation de règles particulières et la mise en oeuvre de certaines nouvelles dispositions.

Ainsi 10 décrets dont 8 en Conseil d'Etat sont actuellement en cours d'élaboration et la plus grande partie d'entre eux devra avoir été publiée avant la fin de l'année 1992. Il s'agit :

- du décret relatif aux modalités d'information des employeurs sur les autorisations d'absence et le crédit d'heures ;

- de 3 décrets relatifs au droit des élus locaux à la formation (conditions d'exercice, agrément des organismes de formation, conseil national de la formation des élus locaux) ;

- du décret fixant les indemnités du président et des vice-présidents de certains établissements publics de coopération intercommunale ;

- du décret relatif aux déplacements et aux mandats spéciaux des conseillers généraux et régionaux ;

- du décret fixant la fraction des indemnités de fonction considérée comme représentative de frais d'emploi, dans le cadre de leur soumission à l'impôt sur le revenu en 1993 ;

- du décret fixant le plafond des taux de cotisation et le cadre de la retraite par rente ;

- du décret fixant les conditions d'octroi de la dotation de 250 MF pour les plus petites communes rurales.

Enfin, un décret et une circulaire conjointe du Ministère des Affaires Sociales et de l'Intégration et du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique, seront publiés dans les prochains jours, précisant les modalités

d'affiliation au régime général de la sécurité sociale des élus locaux concernés ainsi que les taux de cotisation applicables.

Une concertation est d'ores et déjà engagée avec les associations d'élus locaux pour discuter des termes de la plupart de ces textes réglementaires.