

DISCOURS

DE MONSIEUR JEAN-PIERRE SUEUR
SECRETAIRE D'ETAT CHARGE
DES COLLECTIVITES LOCALES

COLLOQUE SUR
L'INTERCOMMUNALITE
ET L'HABITAT RURAL

RODEZ

JEUDI 11 DECEMBRE 1992

Messieurs les Parlementaires,
Monsieur le Préfet,
Messieurs les Conseillers Généraux,
Messieurs les Maires,
Mesdames et Messieurs,

Je suis heureux d'être aujourd'hui ici, parmi vous, aux côtés de Jean BRIANNE dont je tiens à souligner l'action inlassable en faveur de l'intercommunalité, outil du développement local.

M. Jean BRIANNE est convaincu, comme moi, et comme vous tous, que l'intercommunalité est le moyen de concilier le nécessaire maintien des structures communales et l'obligation de construire des outils permettant de rassembler les énergies et les forces. L'intercommunalité est en effet le moyen de sortir de l'éternel et stérile débat sur l'émiettement du pouvoir communal en France, émiettement qui est aussi une richesse qu'il faut conserver.

Je voudrais tout d'abord profiter de ma venue parmi vous pour vous faire part du travail important que nous avons mené depuis plus d'une année maintenant et qui s'est concrétisé notamment par le vote de la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, qui nous donne l'occasion de nous réunir aujourd'hui.

Cette loi à laquelle Pierre JOXE, Jean-Michel BAYLET ont attaché leur nom et que j'ai défendues aux côtés de Philippe MARCHAND, complètent l'édifice de la décentralisation pensé et voulu par Gaston DEFFERRE voici déjà dix ans.

Elle témoigne de notre attachement commun à l'idée de rapprocher le pouvoir des citoyens, de décider des réalités locales dans un souci d'équilibre où l'élu comme le préfet trouvent chacun leur juste place.

Vous me permettrez d'insister sur l'intercommunalité qui est ici un sujet d'actualité.

L'État, par la déconcentration devient un acteur de la décentralisation. La déconcentration est aujourd'hui le principe de droit commun des interventions de l'État dans le cadre de la région, du département, de l'arrondissement. Cette politique, qui vise à renforcer la cohésion de la politique de l'État 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". L'action des "sous-préfets développeurs" menée sous l'autorité de leurs préfets respectifs, connue de vous et, je le sais, appréciée, en est le témoignage.

La démocratie locale sort renforcée de la loi dès lors qu'elle a consacré le droit à l'information des habitants, leur participation à la vie locale et renforce 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 communes et sont le point d'aboutissement du processus de décentralisation entamé par Gaston DEFFERRE.

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

Solidarité entre régions puisque la loi met en place un fonds de correction des déséquilibres régionaux pour lequel quelques régions sont contributives selon un système de prélèvement progressif en fonction du potentiel fiscal dès lors qu'elles réunissent deux conditions: un potentiel fiscal supérieur à la moyenne et un taux de chômage inférieur à la moyenne nationale. Une dizaine de régions seront bénéficiaires à compter de 1993 de ce dispositif.

Solidarité en faveur des communes rurales et des groupements de communes puisque la loi crée une 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 1 milliard de francs à partir de 1994. Elle se montera en 1993 à 600 millions de francs, malgré la diminution prévue cette même année des recettes fiscales de l'État (- 1,97 %). 60 % de cette dotation bénéficieront l'année prochaine 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, dans sa 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.

J'en viens ainsi tout naturellement à l'autre point fort de la loi, celui qui nous réunit partiellement aujourd'hui.

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.

Ces listes ont été composées de la manière la plus équilibrée possible, de façon à ce qu'elles reflètent la structure rurale et urbaine du département, 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 oscille autour de 80%.

Les commissions aujourd'hui constituées 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.**

Le bilan que je peux faire des travaux des commissions départementales, à travers les rapports qui me sont adressés par les préfets, est tout à fait satisfaisant. Nous pouvons raisonnablement envisager la **création de plus d'une centaine de communautés de communes d'ici le premier janvier 1993, plus de 500 projets sont en cours d'examen**, le plus souvent par transformation de structures déjà existantes, tant il est vrai que la coopération intercommunale ne se décrète pas. Le législateur l'a bien compris qui a voulu que la démarche vers la **création de nouvelles formes de coopération intercommunale relève du volontariat.**

Je ne développerai pas devant vous, qui êtes des acteurs avertis du processus en cours, et surtout pas devant vous, Monsieur le président, qui avez participé activement aux débats, les grandes lignes des innovations en matière de coopération et qui sont contenues dans la loi.

Je répondrai à quelques craintes, et interrogations qui ont pu se faire jour ici ou là et qui, vous en apportez la preuve, n'ont pas de fondement.

Contrairement aux craintes exprimées par un certain nombre de maires, **la création des communautés de communes n'est en aucun cas, un premier pas vers le regroupement forcé des communes.** La loi est parfaitement claire sur ce point. La coopération intercommunale doit se développer sur la base du volontariat. Rien, dans la loi, aucun élément des débats parlementaires ne permet d'affirmer le contraire. J'insiste devant vous, mais vous en êtes convaincus, sur l'aspect volontaire de la démarche qui doit nous mener. Si je me réjouis du nombre important de communautés de communes créées, je ne me suis assigné aucun objectif. Les préfets n'ont reçu aucune consigne pour forcer les feux et la manière dont ils président les commissions en témoigne. Je ne me départirai jamais de la conviction qui est la mienne que la réussite d'un mariage, car c'est de cela qu'il s'agit, tient au consentement conjoint des époux.

S'il nous arrivait d'oublier cet impératif, l'histoire, pas si récente que cela des fusions de communes, serait là pour nous rappeler à la réalité. Cette politique, volontariste, donne lieu aujourd'hui encore à des défusions, douloureuses comme tous les divorces.

Et comme vous pouvez le constater, **je veille à ce que l'esprit de la loi soit pleinement respecté au moment où nous la mettons en oeuvre.**

La création d'une structure de coopération intercommunale forte n'est pas la négation de l'autonomie communale, bien au contraire.

C'est par le choix librement consenti des délégations, par les délibérations des conseils municipaux donnant mandat aux délégués du conseil de communauté que la commune conserve son identité et non dans le replis frileux sur elle même pour défendre une autonomie qui deviendrait petit à petit synonyme d'isolement et d'inexistence. C'est précisément le regroupement intercommunal qui nous permettra à la fois de conserver la richesse issue de la diversité et de l'enracinement local de nos 36.700 communes et de répondre aux défis qui sont les vôtres.

Des interrogations se sont faites aussi jour sur le périmètre idéal et sur le nombre idéal d'une communauté de communes ou d'une communauté de villes. Qu'il soit bien clair qu'il n'y a pas de nombre et de forme idéale en soi. La plus grande des communautés de communes créées à ce jour en regroupant 33 communes. La plus petite compte trois communes.

En fait, c'est bien au moment de la détermination du périmètre qu'il faut rechercher l'aire optimale et le nombre idéal de communes participantes. Lors de cette détermination, les élus doivent prendre en considération les facteurs de solidarité naturelle. Ces facteurs se traduisent naturellement dans des notions que vous connaissez bien, telle que celle de "l'aire d'influence d'un bourg centre", comme le "pays, le bassin d'activité ou encore, en zone de montagne la "vallée". Je suis convaincu que c'est à l'occasion de cette réflexion que les élus sont amenés à trouver la meilleure solution et le nombre d'or.

Je crois que l'essentiel de la démarche suivie est organisée autour du **principe de la solidarité**. Il vous appartient d'en dessiner les contours.

J'en viens maintenant aux objectifs des créations de communautés de communes et des communautés de villes, aux objectifs d'une **coopération intercommunale dynamique** et qui répond, je le sais au vu des débats que vous aurez, à vos préoccupations.

J'insiste sur ce fait que les outils précédemment à la dispositions des élus étaient davantage tournés vers la gestion de services que vers le développement et particulièrement le développement local en milieu rural. Les compétences qui sont données de par la loi aux communautés de communes et aux communautés de villes, qui, je le rappelle pour les communautés de communes sont notamment les suivantes:

- Aménagement de l'espace;
- Actions de développement économique;
- protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux;
- politique du logement et du cadre de vie;

Cette simple énumération montre que les communautés de communes sont d'abord un instrument permettant aux élus de rassembler les forces de leurs communes en vue du mieux vivre, du développement économique, de l'emploi.

Les domaines dans lesquels vous pouvez intervenir correspondent donc aux grandes préoccupations actuelles et aux orientations de la politique du gouvernement.

En matière d'**environnement**, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a consacré la notion de gestion globale de l'eau. Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, élaborés par des commissions locales présidées par un élu mettront très certainement en valeur la nécessité d'une approche intercommunale des problèmes. La loi du 13 juillet 1992 sur les déchets, en interdisant, à compter du 1^{er} juillet 2002 la mise en décharge des déchets primaires, rend nécessaire une approche intercommunale.

La politique de l'**aménagement touristique**, qui, pour beaucoup de communes rurales constitue un moyen du développement, ne peut être conçue que sur le plan intercommunal. Une proposition de loi, actuellement en examen au parlement et activement soutenue par Jean-Michel BAYLET, précise les conditions dans lesquelles des offices de tourisme intercommunaux peuvent être créés.

Les réflexions et les actions menées en faveur de l'**habitat rural** consacrent également cette notion d'intercommunalité.

Les maires, et notamment ceux des communes rurales ne s'y sont pas trompés.

Les résultats du sondage effectué par le Journal des Maires à l'occasion du récent congrès de l'Association des Maires de France sont tout à fait éloquents .

Il ressort de ce sondage que 61% des maires pensent que les communautés de communes sont importantes pour l'avenir de leur commune, que 55% d'entre eux estiment que les difficultés que rencontre leur commune peuvent être plus facilement résolues dans le cadre d'une communauté de communes et que 58% ont l'intention d'engager leur commune dans cette nouvelle forme de coopération intercommunale. Ces résultats sont encore plus significatifs si l'on croise ces opinions avec celles, pratiquement identiques, des maires qui se sont déjà engagés dans la coopération intercommunale. Ainsi la preuve est faite, à mon sens, que les communautés de communes ne sont pas, ainsi qu'il a été parfois dit et écrit ici ou là, une structure inutile. Elle est au contraire ressentie comme étant un nouvel outil de développement solidaire et concerté mis à la disposition des communes.

Les départements et les régions ne s'y sont pas non plus trompés.

En effet, il ressort d'une étude récente effectuée par la Direction Générale des Collectivités locales qu'en 1992, 71 départements ont des politiques tendant à favoriser la coopération intercommunale contre 49 en 1988, que 15 régions ont mis en place, en 1992, contre 12 en 1988, des procédures tendant à favoriser l'intercommunalité.

Les domaines d'intervention des régions en matière d'incitation à l'intercommunalité sont principalement le **développement économique** - aides à la constitution de réserves foncières - aides à la création de zones d'activité, **l'aménagement du territoire** - soutien à l'activité économique en zones rurales fragiles - soutien à une politique touristique- aide à l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie- Ainsi la région Bourgogne, parmi d'autres, mène-t-elle une politique en faveur de l'amélioration de l'habitat appuyée sur intercommunalité.

Les départements mènent des politiques proches en faveur de l'équipement rural, de l'électrification rurale, l'habitat comme le font notamment les départements de la Meuse et du Rhône.

Ainsi, personne ne s'y trompe, l'intercommunalité est bien un outil de développement économique pour mieux vivre.

Je me réjouis donc de voir que l'intention du législateur, la volonté du gouvernement, ma conviction, correspond à un besoin réel et aux besoins de nos communes, particulièrement nos communes rurales.

La décentralisation est autre chose que la somme des intérêts locaux. Elle repose sur une conception dynamique de l'avenir de nos collectivités et l'intercommunalité en fait, chaque jour, la démonstration.