

N° 379

SENAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 février 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la **révolution de l'intercommunalité**,*

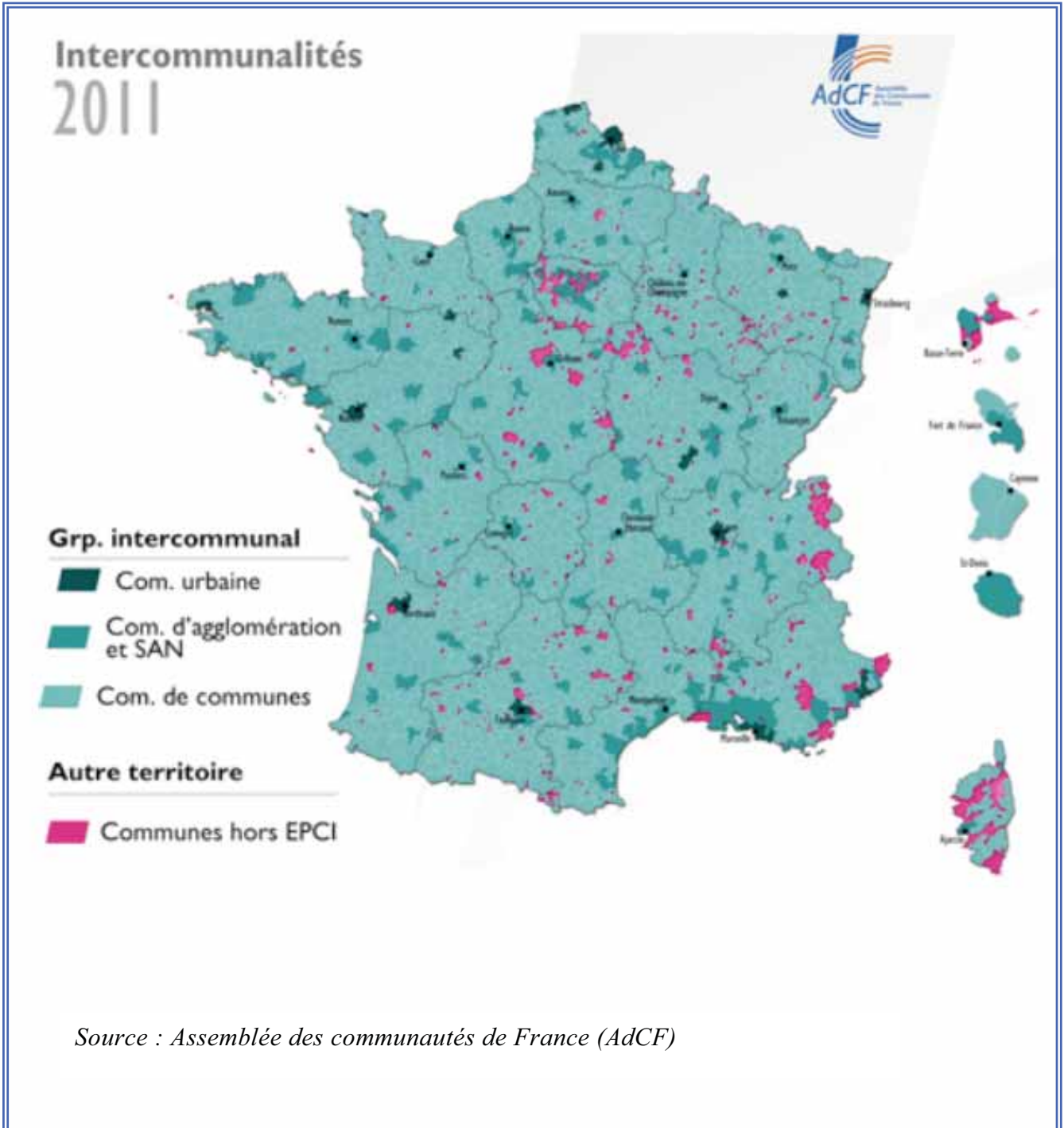
Par M. Jean-Pierre SUEUR,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Huest, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRÉFACE	5
OUVERTURE	11
PREMIÈRE TABLE RONDE – GENÈSE DE LA LOI DE 1992	15
M. Pierre-René LEMAS , ancien directeur général des collectivités locales, directeur de cabinet du président du Sénat	
M. Marc ABADIE , ancien directeur de cabinet du secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, directeur général de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne	
M. Didier LALLEMENT , ancien directeur de cabinet du secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, préfet de la région Basse-Normandie, préfet du Calvados	
DEUXIÈME TABLE RONDE – UNE DÉMARCHE LÉGISLATIVE PRÉSENTÉE PAR LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT QUI ONT ÉLABORÉ ET DÉFENDU LA LOI DU 6 FÉVRIER 1992 DEVANT LE PARLEMENT	23
M. Pierre JOXE , ancien ministre de l'Intérieur	
M. Jean-Michel BAYLET , ancien secrétaire d'État chargé des collectivités locales, sénateur de Tarn-et-Garonne	
M. Philippe MARCHAND , ancien ministre de l'Intérieur	
M. Jean-Pierre SUEUR , ancien secrétaire d'État chargé des collectivités locales, président de la commission des Lois du Sénat	
TROISIÈME TABLE RONDE – BILAN ET PERSPECTIVES DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES	35
M. Daniel HOEFFEL , ancien ministre délégué auprès du ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, chargé de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales, ancien vice-président du Sénat	
M. Daniel DELAVEAU , président de l'Assemblée des Communautés de France, président de Rennes métropole	
M. Charles GUENÉ , président de la communauté de communes d'Auberive Vingeanne et Montsaugéonnais, sénateur de la Haute-Marne, vice-président du Sénat	
M. Yves DÉTRAIGNE , président de la communauté de communes de la Plaine de Bourgogne, sénateur de la Marne	
Mme Evelyne DIDIER , vice-présidente de la communauté de communes du Jarnisy, sénatrice de Meurthe-et-Moselle	
M. Michel GUÉGAN , créateur de la première communauté de communes en France, président de la communauté de communes du Val d'Oust et de Lanvaux	
CONCLUSION PAR M. PHILIPPE RICHERT, MINISTRE CHARGÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	45
ANNEXE 1 – PROGRAMME DU COLLOQUE	49
ANNEXE 2 – LOI D'ORIENTATION N° 92-125 DU 6 FÉVRIER 1992 RELATIVE À L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE	51
ANNEXE 3 - TEXTES AYANT MODIFIÉ LA LOI N° 92-125 DU 6 FÉVRIER 1992 RELATIVE À L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE	103



PRÉFACE

Révolution : le mot paraîtra sans doute trop fort. Alors ajoutons-y un adjectif, et parlons de révolution tranquille. Mais précisons aussitôt que pour tranquille qu'il fut, le bouleversement engagé par la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République en fut vraiment un : dix ans après la promulgation de la loi, près de 90 % des communes appartenaient à une communauté et vingt ans après, on assistera au « bouclage » de la carte de l'intercommunalité -et chacune des 36 700 communes françaises appartiendra bientôt à une communauté.

Il était nécessaire de marquer ce bouleversement, d'en saisir les ressorts, de comprendre pourquoi cette « révolution tranquille » s'est effectuée, pourquoi elle est une indéniable réussite, de tirer des leçons et d'évoquer des perspectives pour l'intercommunalité de demain : tel était le sens du colloque organisé le 6 février 2012 au Sénat par sa commission des lois, dont on lira les actes dans les pages suivantes.

*

* *

En première lecture, sous le Gouvernement Rocard, le projet de loi sur l'administration territoriale de la République a été adopté par une voix de majorité à l'Assemblée nationale. Et en seconde lecture, il ne fut approuvé sous le Gouvernement d'Edith Cresson qu'avec deux voix de majorité par la même Assemblée nationale. Le score avait, certes, doublé... Mais la loi fut acquise de justesse.

Elle fut acquise de justesse dans un climat dont je puis témoigner -pour avoir défendu la position du Gouvernement, article après article, à l'Assemblée comme au Sénat durant six lectures sur sept- qu'il était paradoxal. Nombre de députés et de sénateurs s'intéressaient diablement au sujet. Et quand bien même ils voteraient contre le texte, il était manifeste -au Sénat tout particulièrement- que l'évolution était loin de leur être indifférente et qu'ils pensaient que, même s'ils divergeaient sur des points de méthode ou de procédure, ils pressentaient qu'il y avait là une évolution irréversible.

*

* *

Pourquoi les communautés de communes furent-elles un succès, depuis les deux premières que l'on doit, en 1992, à Michel Guégan dans le Morbihan et à François Patriat en Côte d'Or, jusqu'aux ultimes qui seront formellement créées en 2012, voire en 2013 ?

Il y a, à mon sens, deux explications.

La première tient au fait qu'on a scrupuleusement respecté les communes. En dépit de tous les procès et faux procès, nous avons dit, redit et proclamé lors des débats parlementaires que les communautés de communes ne se traduiraient pas par la négation des communes, mais qu'elles permettraient au contraire aux communes d'être plus fortes et plus efficaces en se rassemblant librement pour exercer des compétences qu'elles ne pouvaient pas exercer seules : quelle politique de développement économique, d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de maîtrise de la qualité de l'environnement dans des communes de 50, 100, 200 ou 500 habitants ? En revanche, une communauté structurée rassemblant cinq, quinze ou vingt communes, comptant 10 000 ou 15 000 habitants ou davantage, peut tout à fait prendre en charge ces compétences avec l'efficacité requise.

Les Français portent leur commune dans leur cœur. C'est un attachement historique, républicain, sentimental. Et à cet égard, la loi Marcellin nous avait, si l'on peut dire, vaccinés. On ne peut pas dire que les fusions de communes et la création de communes associées se soient toujours traduites par de francs succès -et j'ai conscience d'énoncer un euphémisme !

Vouloir mettre en cause les communes, c'était donc s'engager dans une impasse. Il fallait plutôt fédérer les énergies communales au service d'un projet fort.

Il fallait aussi respecter scrupuleusement le principe de subsidiarité : que les communes fassent seules ce qu'elles peuvent bien -et mieux- faire seules, et que la communauté fasse ce que l'on peut mieux faire ensemble.

On comprend à cette aune les débats qui ont pu avoir lieu sur les syndicats scolaires. Si les communes regroupées en communautés de communes décident librement de se doter de la compétence scolaire -le plus souvent pour l'investissement- c'est leur droit, et il faut le respecter. Mais si d'autres, de loin les plus nombreuses, décident de continuer de prendre en charge cette compétence, c'est leur droit imprescriptible. N'oublions pas que l'école communale -et donc le lien entre l'école et la commune- est l'un des creusets de la République.

*

* *

Il est une seconde raison qui explique le remarquable succès des communautés de communes : c'est le fait que les périmètres étaient pour l'essentiel, proposés et décidés par les élus eux-mêmes.

Je n'ignore pas les critiques que cela a pu engendrer. On a fait remarquer que telle communauté était trop petite, telle autre trop grande. Celle-ci était de circonstance : il s'agissait d'échapper à la « tutelle » de telle ville importante en la contournant, ou encore de rassembler des communes de la même couleur politique, etc.

Je n'ignore rien de tout cela, ni le dernier rapport présenté par Philippe Séguin au nom de la Cour des Comptes affirmant qu'un certain nombre de découpages n'étaient pas rationnels.

Ma réponse est simple. J'entends tout cela. Mais la vérité est que si l'on avait voulu écrire dans la loi de 1992 qu'il revenait au représentant de l'Etat de définir l'ensemble des périmètres, il n'y aurait pas eu de loi de 1992 ! Le respect de la liberté et des initiatives des élus locaux était une condition qu'il fallait absolument respecter si l'on voulait avoir quelque espoir que la loi fût votée.

Je constate qu'au total, la liberté fut féconde et qu'elle le reste. Il faut faire confiance au mouvement de l'histoire. Avec le temps, les incohérences sont revues, les regroupements nécessaires s'effectuent. Mais sans le choix initial du respect intégral de la liberté des collectivités locales, rien n'eût été possible.

*

* *

Ce colloque traite aussi des perspectives. Il le fait de manière plurielle et je m'en voudrais d'imposer un point de vue dans cette préface. Qu'il me soit cependant permis d'évoquer les problématiques.

Premier point : comment concevoir les évolutions du paysage territorial français ? Cette question n'a rien d'anodin. Il ne manque pas de bons esprits qui s'emploient à refaçonner le paysage et décrètent, par exemple, qu'à l'instant *t*, le département disparaîtra. L'ennui, c'est que les choses ne se passent jamais ainsi. Notre paysage territorial est évolutif. Il a fallu vingt ans pour achever la révolution des communautés de communes, ce qui n'est pas long au regard de l'histoire. Mais ce fut une évolution décisive et qui aura des répercussions sur l'ensemble du paysage.

Considérons *a contrario* les communautés de ville. Celles-ci étaient tout autant inscrites dans la loi du 6 février 1992 que les communautés de communes. Pourquoi n'eurent-elles pas de succès ? La raison est simple. En 1992 -si l'on excepte des précurseurs comme Michel Crépeau ou Edmond Hervé- les esprits n'étaient pas mûrs pour l'instauration de la taxe professionnelle unique dans les agglomérations. Il fallut qu'un travail intense -mené en particulier au sein de l'Association des maires des grandes villes de

France- porte ses fruits ; il fallut que cette idée mûrisse sept ans pour qu'elle puisse enfin être inscrite dans la loi Chevènement de 1999.

Il ne s'agit pas de promouvoir la lenteur ou l'inaction. Il s'agit de considérer que, pour porter leurs fruits, les changements doivent être compris, assimilés, voulus, par celles et ceux qui ont en charge de les mettre en œuvre.

*

* *

Deuxième point : la montée des communautés de communes -et plus généralement des intercommunalités- change déjà les réalités locales. Et la question du canton se pose. Ne pourrait-on pas imaginer qu'à l'avenir, les assemblées départementales soient constituées de représentants des communautés de communes ? Je sais les oppositions que suscite une telle proposition. Je sais aussi que la communauté, instance territoriale du développement, prend une place croissante et que la question se pose, et se posera inéluctablement, de savoir comment mieux **articuler** les départements et les communautés et aussi les communautés et les régions.

*

* *

Troisième point : les compétences. Chacun sait que cette question est encore largement devant nous et qu'il faudra faire preuve de rigueur pour préciser les compétences de chaque échelon, maîtriser les coûts, accroître l'efficacité -et que la nécessaire redéfinition concerne tout autant les collectivités locales que les services déconcentrés de l'Etat.

*

* *

Quatrième point : la démocratie. Ce n'est pas le moindre !

Les révolutionnaires de 1789 et des années suivantes avaient établi un principe simple : les élus qui lèvent l'impôt et décident des dépenses doivent être élus par les citoyens au suffrage universel direct.

Avec l'intercommunalité, ce n'est pas le cas. Il est pourtant patent que les intercommunalités prélèvent toujours plus d'impôts et décident d'une part croissante des dépenses locales.

Une loi récente prévoit un « fléchage » des conseillers communautaires sur les listes aux élections municipales : il faudra désormais indiquer par un signe qui, en cas de succès de la liste, a vocation à siéger au sein de la communauté.

Ma conviction est que, pour utile qu'elle soit, cette modification ne saurait suffire.

Ma conviction est aussi que les choses sont différentes dans les communautés de communes, d'une part, et dans les communautés d'agglomération et communautés urbaines, d'autre part.

Dans les communautés de communes, le lien avec les communes et leurs élus est si étroit que je ne pense pas qu'il soit aujourd'hui pertinent d'envisager une élection au suffrage universel direct du conseil de la communauté de communes.

Il en va autrement dans les grandes agglomérations françaises où 70 % des dépenses relèvent de la communauté et environ 30 % seulement des communes.

Dans ces agglomérations, on continue d'organiser des élections cantonales sur la base de cantons urbains dont le moins qu'on puisse dire est que nos concitoyens n'ont pas une perception très claire de leur existence, de leur pertinence ni de leur utilité.

Le temps n'est-il pas venu de faire appel au suffrage universel pour désigner l'assemblée et le président ou la présidente qui vont gérer 70 % des dépenses de l'agglomération ? Et d'organiser ainsi tous les six ans un débat sur les enjeux de l'agglomération ?

Je sais que, sur ce point, les avis sont partagés. Et cela d'autant plus que si l'on veut « démocratiser » la désignation des assemblées intercommunales dans les agglomérations, bien des modalités existent dont, par exemple, l'extension de la loi dite « PLM ».

On peut discuter des modalités, des méthodes, des étapes éventuelles. Mais une chose me paraît sûre : on ne peut pas faire l'impasse sur la question des rapports entre l'intercommunalité et la démocratie.

*

* *

J'arrête là ces réflexions dont le seul but est d'ouvrir le débat. Les débats de ce colloque du 6 février furent très riches.

Ils préparent l'avenir. Car s'il est, je crois, deux certitudes que partagent tous ceux qui sont intervenus, au-delà de la diversité de leurs convictions, c'est que la « révolution de l'intercommunalité » est un fait irréversible et qu'il nous revient de continuer d'avancer sur le chemin de la décentralisation.

Jean-Pierre SUEUR

Président de la commission
des lois du Sénat

OUVERTURE

M. Jean-Pierre Sueur, président. – C'est un grand honneur pour moi de vous accueillir, au nom du président Jean-Pierre Bel et de la commission des lois, pour ce colloque consacré aux communautés de communes qui se tient vingt ans, jour pour jour, après la publication de la loi du 6 février 1992 qui les a créées. Je salue M. le ministre Philippe Marchand ; MM. Pierre Joxe et Jean-Michel Baylet, retardés par les intempéries, devraient nous rejoindre incessamment. Je salue également M. Daniel Hoeffel, qui leur a succédé dans la théorie – au sens originel du terme – des ministres en charge de ce dossier, ainsi que Mme Catherine Tasca. Nous avons le plaisir de compter parmi nous M. Daniel Delaveau, président de l'Assemblée des communautés de France, Mme la sénatrice Evelyne Didier, vice-présidente de la communauté de communes du Jarnisy, et M. Michel Guégan, qui a créé la première communauté de communes de France – dans l'ordre chronologique, s'entend : ne disait-on pas aussi que le district de Montargis était le premier de France ? Quant à la deuxième communauté de communes, c'est M. François Patriat qui l'a créée en Côte-d'Or dès 1992.

Les ministres ont la chance d'être épaulés par d'excellents sujets, au sens personnaliste du terme. M. Pierre-René Lemas, ancien directeur général des collectivités locales, est aujourd'hui directeur de cabinet du président du Sénat ; M. Marc Abadie, qui fut directeur de cabinet du secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, est directeur général de l'Agence de l'eau Adour-Garonne ; enfin, M. Didier Lallement, ancien directeur de cabinet du secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, est préfet de la région Basse-Normandie.

En vingt ans, nous avons assisté à une révolution tranquille. Avant 1992, il existait certes des districts, des communautés urbaines, des syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple, mais aucune communauté de communes, ni communauté d'agglomération. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République fut à la fois une loi de déconcentration et de décentralisation : ses promoteurs étaient convaincus que les deux allaient de pair. Le texte aborde bien d'autres sujets encore : pour la première fois, fut inscrit dans la loi le principe de la coopération décentralisée. Enfin, il a créé les communautés de communes et de villes – je salue au passage M. Noël Ravassard. Il faudra nous demander pourquoi les premières ont connu un grand succès, alors que seules six communautés de villes ont été créées.

Michel Crépeau disait à l'époque : « La taxe professionnelle unique, voilà l'avenir ! » Dans certains contextes, c'était un brin provocateur... On a alors conçu de nouvelles formes d'intercommunalités, adaptées au développement économique et à l'aménagement du territoire, dotées d'une fiscalité appropriée. C'était l'objet de la taxe professionnelle de zone : plutôt que d'appliquer le même taux partout et de faire ainsi disparaître, là où ils subsistaient, le bistrot ou l'épicerie, il s'agissait d'autoriser un taux différent de ceux ayant cours dans

chacune des communes. C'était une bonne idée ! Mais aujourd'hui, la taxe professionnelle a disparu ...

En relisant les débats sur la loi de 1992 – il est toujours bon de relire les débats parlementaires –, je me suis rappelé qu'en première lecture à l'Assemblée nationale, elle n'avait recueilli qu'une voix de majorité... De bonnes âmes nous conseillèrent alors, à Philippe Marchand et à moi-même, de la ranger dans un tiroir, mais nous nous obstinâmes et, en deuxième lecture, la majorité fut de deux voix. Il ne faut jamais perdre espoir !

Un mot enfin pour vous prier d'excuser M. Michel Thénault : nous avons pour lui une pensée amicale.



(vue d'ensemble de la salle Médicis)



(de gauche à droite : MM. Jean-Pierre SUEUR, Pierre-René LEMAS, Marc ABADIE et Didier LALLEMENT)

PREMIÈRE TABLE RONDE GENÈSE DE LA LOI DE 1992

M. Marc Abadie, ancien directeur de cabinet du secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, directeur général de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne. – Il est rare qu'un haut fonctionnaire ait l'occasion de raconter comment il a participé à l'élaboration d'une loi. Avant même la constitution du gouvernement Rocard, nous avons commencé à réfléchir à la poursuite de la décentralisation et de la déconcentration. L'Association pour la valorisation des initiatives locales avait demandé à plusieurs membres du cabinet de Gaston Defferre, dont Pierre-René Lemas, de venir lui expliquer comment les lois de décentralisation avaient vu le jour, leurs forces et leurs faiblesses, et je me souviens que M. le président Jean-Pierre Bel, qui travaillait alors au conseil général de l'Ariège, et M. François Rebsamen étaient présents. C'est à cette occasion que fut évoquée pour la première fois, à ma connaissance, l'idée de communautés de communes.

En 1988, j'ai rejoint Pierre-René Lemas au cabinet de M. Joxe. Nous avons d'abord travaillé à la réforme de la fonction publique territoriale et au statut des agents à temps non complet. Pour le reste, il fallait attendre les élections municipales, mais nous consultions déjà beaucoup, notamment les associations d'élus. M. Lemas est ensuite devenu directeur général des collectivités locales. Nous avions dans l'idée de faciliter l'action des collectivités en faveur du développement économique, par le biais de la taxe professionnelle ; avec 36 000 décideurs, les choses n'étaient pas simples...

Nous pouvions compter sur l'acquis de la loi de 1983 sur les villes nouvelles. La Direction générale des collectivités locales (DGCL) publia une brochure intitulée « Dix ans d'expérience de partage de la taxe professionnelle » : il faut rappeler que la loi de 1981 permettait déjà un tel partage de la TP, considéré comme acceptable – je pense à l'exemple du Sicoval, le syndicat de développement des communes de la vallée de l'Hers. M. Edmond Hervé, dans un rapport sur les finances et la fiscalité locales, explorait quand à lui l'idée d'une taxe professionnelle unique. Nous voulions laisser les communes libres de choisir les formes institutionnelles de leur coopération et le mode de partage de la taxe professionnelle, d'où l'idée de la taxe professionnelle de zone. Sur les 150 districts qui existaient alors, la moitié était fiscalisée ; on doit à l'initiative d'Augustin Bonrepaux, alors président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la fiscalisation de tous les districts par le biais d'une fiscalité additionnelle dans la loi de finances pour 1989.

Il fallait répondre à la diversité des situations, à la ville comme à la campagne. Nous étions également convaincus que la décentralisation devait être accompagnée par l'Etat. La loi de 1992 a aussi entériné le principe de la coopération décentralisée, comme beaucoup de collectivités le demandaient,

quelques années après Tiananmen et la chute du mur de Berlin ; Gaston Defferre avait déjà nommé un délégué à l'action extérieure des collectivités locales, mais il fallait donner une base légale à cette pratique. M. Rebsamen plaidait, comme les associations, pour une révision du fonctionnement institutionnel des collectivités : à l'époque, il suffisait d'adresser aux élus l'ordre du jour du conseil municipal trois jours à l'avance, sans aucun document ... c'est le préfet qui décidait ...

Au terme de nos consultations, que nous avons menées dans la discrétion, en attendant les municipales, nous avons fait le bilan des convergences et des divergences. M. Joxe, qui avait participé aux efforts de relance de l'intercommunalité dans les années 1960 et 1970, était fort de son expérience : on s'était alors heurté à l'absence de capacités financières. Le parachèvement devait venir en 1999. Avant de partir pour l'Inspection générale, ma dernière note fut destinée à la présentation du projet de loi en conseil des ministres.

M. Pierre-René Lemas, ancien directeur général des collectivités locales, directeur de cabinet du président du Sénat. – J'aborderai le sujet sous un autre angle, en tâchant de faire ressortir les principes qui ont animé la loi de 1992. Avant même l'élection présidentielle de 1988, on réfléchissait à une refonte de l'organisation territoriale. A l'époque, la décentralisation n'était pas conçue comme une pièce de théâtre, avec ses « actes » successifs. L'élan avait été donné par la loi du 2 mars 1982 et, jusqu'en 1992, pas une année ne s'était écoulée sans que le Parlement n'eût à débattre d'une loi relative aux collectivités locales. C'était une conséquence de la méthode suivie par Gaston Defferre : avant tout, transférer des pouvoirs aux collectivités, ce qui les conduirait à demander de nouvelles compétences, des moyens, et encore de nouvelles compétences. Le moteur de la réforme, c'était donc le transfert aux présidents des conseils généraux et régionaux des fonctions exécutives de leurs collectivités, exercées jusque là par le préfet : en un mot, la démocratie. Par conséquent, c'était une réforme continue qui devait s'engager, dont l'article premier de la loi de 1982 fixait le programme : il fut rempli par les lois de compétences de 1983 et 1984, les lois sur la fonction publique territoriale de 1984 et 1986, et les lois sur les finances locales. Plutôt que de rechercher l'exhaustivité, on avait cherché à donner un élan, et l'expérience vécue devait être le laboratoire des réformes à venir. Il n'était pas question de construire un édifice juridique complet, mais de laisser le champ libre aux adaptations et aux corrections : c'était prendre le contrepied du projet de réforme Barre-Bonnet, qui avait donné lieu à de longs débats avant l'élection de François Mitterrand. Car la décentralisation n'est pas un état, mais un processus, un *work in progress* comme disent les Anglo-Saxons. Il en est résulté une certaine instabilité du droit, dont souffraient les élus. La loi de 1983 n'avait pas figé le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, c'est le moins que l'on puisse dire... Mais les transferts de compétences, quant à eux, étaient irréversibles.

La réforme touchait à des domaines très divers : compétences, finances, fiscalité, subventions d'investissement et dotations, fonction publique territoriale... Les administrations centrales n'étaient pas enchantées de se voir retirer certaines de leurs compétences. Il fallait donc un maître d'œuvre unique :

M. Joxe obtint que, dans le champ de l'administration territoriale, son ministère fût doté d'une dimension interministérielle.

Le début des années 1990, dans ce domaine, était une époque d'ombres et de lumières. Les deux lois de 1982 avaient donné lieu à des débats passionnés, certains prédisant même la fin de la République mais, dix ans plus tard, les esprits s'étaient apaisés, et même les plus farouches opposants de la réforme, redevenus élus locaux, demandaient le transfert de nouvelles compétences et de moyens nouveaux. Mais, conséquence de la méthode suivie dès l'origine, des lacunes apparaissaient dans la législation, en ce qui concernait les structures territoriales et l'organisation de l'Etat. En 1982, la réforme s'était faite à structures territoriales inchangées, si ce n'est que les régions devaient accéder après la première élection de leurs assemblées au suffrage universel direct, en 1986, au statut de collectivités territoriales de plein exercice. L'Etat avait transféré aux présidents de conseils généraux et régionaux les compétences exécutives. Quant à l'organisation de l'Etat, elle était définie par soustraction : les lois de 1983 avaient prévu le transfert aux collectivités des « services ou parties de services nécessaires à l'exercice des compétences transférées » : c'est ainsi qu'avaient été transférés aux départements certains services de la DDASS, de la DDE, etc. Les décrets de 1982 avaient aussi conforté le rôle des préfets, un temps rebaptisés « commissaires de la République » – un beau titre hérité de 1848 et de la Libération, qui n'a pas eu l'heur de plaire... Les préfets devenaient les seuls représentants de l'Etat sur le territoire ; ils n'assumaient plus la « coordination » mais la « direction » des services déconcentrés de l'Etat, et représentaient le Premier ministre et chacun des ministres. Mais la déconcentration, à l'époque, était surtout l'objet d'incantations... Un nombre infini de comités avaient été créés. Le ministère du budget se demandait gravement s'il convenait de déconcentrer la gestion des tombolas : au-delà d'un certain montant, un tel transfert pourrait mettre en cause l'égalité devant le service public...

Le troisième chantier consistait à renforcer la démocratie locale. La réforme du mode de scrutin municipal avait vite fait l'objet d'un consensus. Mais sur la participation des citoyens et le rôle de l'opposition, les pratiques locales étaient en avance sur la loi : des conseils de quartiers et structures informelles avaient été créés, des « référendums locaux » se tenaient sous d'autres noms, et les règlements intérieurs de certaines collectivités accordaient des droits spécifiques à l'opposition...

A l'époque, la France cherchait aussi à se mettre en ordre de bataille avant l'ouverture du grand marché européen en 1993, et l'on réfléchissait à cet égard au rôle des collectivités.

Quel fut le rôle de la DGCL dans la réforme de 1992 ? Il est difficile de se faire l'historien de ses propres souvenirs, mais je vais m'y essayer. Pour nous, tout a commencé par une série de commandes : synthèse d'une trentaine de pages sur le bilan et les perspectives de la coopération intercommunale, conclusions d'un groupe de travail sur la réforme territoriale de l'Etat et la décentralisation... Nous avons énormément de travail. Des commentateurs prêtaient au ministre de l'intérieur la volonté de recentraliser, et l'on parlait de

« retour de l'Etat » : il n'en était rien. A la DGCL travaillaient environ 200 personnes, ce qui est peu pour une administration centrale ; la moyenne d'âge était inférieure à 40 ans, et malgré nos tâches de gestion – nous étions notamment chargés de la dotation générale de fonctionnement (DGF) – nous nous considérions comme une administration de mission, à l'instar de la Datar sous Olivier Guichard ou du Secrétariat général de coopération interministérielle (SGCI) aux premiers temps de la construction européenne. La question s'était posée de savoir si l'existence d'une DGCL se justifiait encore après les lois de décentralisation, et l'on avait répondu par l'affirmative, mais peut-être pour un temps seulement. Nous voulions poursuivre la décentralisation, qui contribuait à ce que l'on appelait la modernisation de la France.

Nous travaillions en étroite collaboration avec les cabinets ministériels, nous réunissant chaque semaine salle Francis-Poulenc : tout cela avait quelque chose de musical... Nous pratiquions assidûment ce que l'on n'appelait pas encore le *benchmarking*, comparant la situation française avec celle d'autres pays européens, sans oublier un intense travail d'analyse et de prospective, qui supposait d'innombrables simulations financières : je regrette que les administrations de l'Etat doivent aujourd'hui recourir pour ce faire à des prestataires extérieurs... Je rends hommage à la mémoire de Michel Cabrillac, qui occupait les fonctions de sous-directeur des compétences et des institutions locales, et qui, comme nous tous, travaillait d'arrache-pied. Ce fut une période d'intense activité législative : réforme de la fonction publique territoriale et de la formation en 1990, loi d'orientation sur la ville et statut de la collectivité territoriale de Corse en 1991, réforme de la DGF en 1993, auxquelles s'ajoute la réforme du statut des élus. Dans ces conditions, peut-on parler de retour en arrière ? Certes non, mais plutôt d'un effort volontaire et continu en faveur de la décentralisation.

Quant à la loi relative à l'administration territoriale de la République, dite « ATR », nous en parlions d'abord entre nous comme du « PLO », « projet de loi d'orientation ». M. Joxe était étonné que nous nous servions d'un acronyme qui avait un tout autre emploi au Proche-Orient... En premier lieu, cette loi réformait l'administration territoriale de l'Etat. On ne parlait pas à l'époque de réforme de l'Etat, mais de renouveau du service public, et, après les textes de 1982, la circulaire du 23 février 1989 du Premier ministre, Michel Rocard, avait amorcé une réflexion d'ensemble sur l'administration déconcentrée. Comme naguère pour la décentralisation, la question était de savoir comment donner un élan à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, afin que tout ne se résumât pas à un inventaire à la Prévert des compétences que les ministères ne voulaient plus exercer au niveau central. Nous avons eu l'idée d'inverser la logique habituelle : désormais, la déconcentration serait la règle, et l'exercice au niveau central l'exception ; l'article 2 de la loi définissait donc les compétences des administrations centrales. A la même époque fut rédigée la charte de la déconcentration. C'était une petite révolution intellectuelle, mais a-t-elle conduit concrètement à renverser le rapport entre centre et périphérie ? Je n'en suis pas sûr.

En second lieu, la loi réformait l'organisation territoriale. Nous avons réfléchi à la possibilité de faire fusionner ou de rapprocher des collectivités de chaque niveau, mais s'agissant des départements et des régions, il n'y a pas eu de suites. Je note cependant qu'à chaque débat sur les collectivités, la question ressurgit. En 1992, nous nous sommes concentrés sur la coopération intercommunale. La voie était étroite entre, d'un côté, une réforme radicale qui échouerait sans doute, comme celle de Raymond Marcellin en 1971 qui avait conduit à la fusion, puis à la défusion de nombreuses communes et, de l'autre côté, une réforme fondée sur la volonté des acteurs et, sans doute, sur une incitation financière. Après un long travail préparatoire, auquel ont contribué le rapport de M. Hervé et les études du Sénat sur la taxe professionnelle de zone, l'idée s'imposa d'une coopération volontaire, mais encadrée, qui préserverait l'autonomie des communes et leur permettrait d'élaborer des projets communs dans un territoire dit « de solidarité ». Il fallait créer un noyau dur de compétences, et laisser les communes choisir à la carte entre des compétences proches. Les exemples passés montraient que les incitations financières et fiscales ne suffiraient pas : sitôt ces incitations disparues, *l'affectio societatis* s'évanouirait... Voilà pourquoi nous avons eu l'idée d'une taxe professionnelle unique ou de zone. Certains comparaient l'intercommunalité au mariage, où la communauté réduite aux acquêts devient vite universelle...

Les ministres avaient choisi de mener au préalable une longue concertation avec toutes les associations d'élus, l'Association des districts, l'Assemblée des présidents des conseils généraux, devenue depuis l'Assemblée des départements de France. Il y eut des hauts et des bas, et nous avons même parfois été confrontés au boycott : ce sont les aléas de la vie politique... Beaucoup de propositions, notamment sur la coopération décentralisée, furent émises lors d'un colloque à Rennes sur les relations entre l'Etat et les collectivités. Le Gouvernement ne voulut pas déclarer l'urgence sur ce texte, et le débat parlementaire dura dix-huit mois. M. Joxe aimait à citer cette phrase de Platon : « N'entreprends pas dans l'Etat plus que tu ne peux persuader ». C'était dire qu'aucune réforme n'était possible sans dialogue.

M. Didier Lallement, ancien directeur de cabinet du secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, préfet de la région Basse-Normandie, préfet du Calvados. – Les anecdotes et les souvenirs sont utiles pour illustrer un mouvement de fond. Pour comprendre la loi de 1992 et ses prolongements tels que la loi de 1999, il n'est pas inutile de rappeler l'existence d'un petit groupe soudé de jeunes fonctionnaires, dont faisaient aussi partie Michel Thénault et Daniel Cadoux, qui se sont succédé au poste de directeur général des collectivités locales et, par la confiance des ministres, de directeur de cabinet entre 1988 et le début des années 2000.

Au ministère de l'intérieur, au moment où cette équipe s'est constituée, travailler sur les collectivités locales n'était pas particulièrement prestigieux, et l'on se demandait qui étaient ces jeunes gens étranges préoccupés de fonction publique territoriale ou de finances locales, sujets incompréhensibles qui les éloignaient de la voie royale de la carrière. C'était aussi l'époque où, si

l'on avait certes entendu parler des administrateurs territoriaux, ils étaient considérés comme des peuplades lointaines dont il fallait se méfier. Les temps ont heureusement bien changé.

L'une des grandes idées de cette époque a été de fusionner la décentralisation avec la logique d'administration territoriale, le ministère de l'intérieur étant à la fois en charge de la sécurité et de cette administration territoriale, constituée elle-même de l'administration de l'Etat dans les territoires et des collectivités locales. Dans cette vision, le ministère assurait la synthèse de l'ordre et de la décentralisation, plusieurs fois évoquée par Pierre Joxe et conceptualisée par la loi de 1992.

Préparée par des équipes – Pierre-René Lemas, Marc Abadie, Daniel Cadoux, Michel Thénault et moi-même – qui ont su traverser les alternances politiques des années 1980-2000 et travailler en véritable symbiose, la loi de 1992 a constitué un élément fondateur même si la discussion parlementaire, avec ses innombrables amendements, a été pour moi, je l'avoue, particulièrement éprouvante ; je garde encore le souvenir du ministre Jean-Pierre Sueur quittant l'hémicycle à 6 heures du matin pour enchaîner dès 8 heures des réunions ministérielles. Cette loi, enfantée dans la douleur, a connu des succès mais aussi des échecs, par exemple en matière d'intercommunalité urbaine – dix communautés de villes seulement – mais les concepts qu'elle a posés ont inspiré les évolutions ultérieures que furent les lois Perben de septembre 1996 et Chevènement du 12 juillet 1999.

Cette dernière apporta un élément qui manquait au dispositif de 1992, à savoir l'argent, les dotations étant majorées de 250 francs pour les communautés d'agglomération, et -par l'intervention du Sénat- de 175 francs au lieu de 150 pour les communautés de communes. Si la CMP a pu aboutir sur ce texte, c'est qu'avec l'application de la loi de 1992, l'intercommunalité était désormais inscrite dans la réalité locale et que certains sujets de débats, comme la question des districts, avaient dès lors perdu de leur substance.

Illustration de l'engagement et de la passion qui était toujours le nôtre lors du vote de cette loi de 1999, M. le ministre Hoeffel me rappelait que j'avais attendu avec impatience devant la salle de réunion de la CMP pour en connaître le résultat. Le président du Sénat ayant protesté contre cette ingérence excessive du pouvoir exécutif, je reçus un coup de téléphone de M. Jean-Pierre Chevènement me conseillant, avec une certaine insistance, de rentrer immédiatement, ce que j'ai fait séance tenante.

Si la décentralisation est une nécessité pour les élus locaux, elle est aussi une réussite pour l'administration de l'État, qui l'a voulue et l'a encouragée. Il n'y a pas de décentralisation sans élus locaux, mais tout cela n'aurait pas non plus eu lieu sans un petit nombre de fonctionnaires d'Etat à l'époque, ce dont je suis tout à fait ravi. (*Applaudissements*)

M. Jean-Pierre Sueur, président. - En effet, la décentralisation n'est pas la négation de l'Etat en tant que tel, mais seulement celle d'un Etat ankylosé qui voulait tout faire.



(de gauche à droite : MM. Pierre JOXE, Jean-Pierre SUEUR, Jean-Michel BAYLET et Philippe MARCHAND)



(M. Pierre JOXE, ancien ministre de l'intérieur)



(de gauche à droite : MM. Pierre JOXE et Jean-Pierre SUEUR)

DEUXIÈME TABLE RONDE
UNE DÉMARCHÉ LÉGISLATIVE PRÉSENTÉE
PAR LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT QUI ONT ÉLABORÉ
ET DÉFENDU LA LOI DU 6 FÉVRIER 1992 DEVANT LE PARLEMENT

M. Jean-Michel Baylet, ancien secrétaire d'État chargé des collectivités locales, sénateur de Tarn-et-Garonne. - Nommé secrétaire d'Etat aux collectivités locales dans le deuxième gouvernement de Michel Rocard issu des élections législatives de juin 1988, placé sous l'autorité sourcilleuse du ministre Pierre Joxe, j'ai pu m'appuyer, d'une part, sur mon expérience d'élus local -maire, président de conseil général et président d'un district d'une vingtaine de communes- et, d'autre part, sur l'équipe constituée par mon prédécesseur du premier gouvernement Rocard.

Ces derniers, et notamment Pierre-René Lemas, m'ont rapidement parlé du projet de création de la fonction publique territoriale, la seule fonction publique existante étant alors celle de l'Etat. Les personnels des collectivités territoriales étaient recrutés selon des procédures et critères à la discrétion des responsables de l'exécutif et nombre d'entre eux se sont émus de notre volonté d'imposer le principe du concours. Mais vingt ans après, je me félicite du chemin parcouru, avec un regret toutefois concernant l'insuffisance des passerelles entre les deux fonctions publiques.

Puis nous avons abordé la question de l'intercommunalité, sur laquelle j'avais des convictions, notamment en tant que président de l'un des premiers districts de France, avec 20 communes regroupées dans une structure intercommunale alors relativement peu répandue. Ces convictions étaient fondées sur la réflexion personnelle que j'avais pu mener sur la nécessité, au-delà de l'échec de la loi Marcellin, de trouver une solution de regroupement respectant en même temps l'attachement des Français à leurs 36 000 communes.

Il m'était apparu que l'intercommunalité constituait une réponse permettant aux plus petites communes de disposer d'un minimum de moyens pour exister réellement, mais à la condition qu'il s'agisse d'une réforme démocratique partant du bas vers le haut et non l'inverse. Cette réforme fondée sur la concertation, mise en œuvre par quatre ou cinq ministres illustrant ainsi la continuité de l'Etat, a permis à nos communes de franchir un cap.

La quasi totalité des communes ayant adhéré à des structures intercommunales, force est de constater que l'intercommunalité se porte bien.

Au vu du déroulement actuel de certaines commissions départementales de coopération intercommunales (CDCI), l'on peut toutefois regretter que la volonté d'accélérer n'ait conduit récemment à renforcer les pouvoirs du préfet, ce qui est une erreur. Nous avons la volonté de veiller, au contraire, à ce que cette réforme aille du bas en haut et avance ainsi au rythme du

possible, en tenant compte des spécificités des différents territoires et des situations locales.

Le fait que, dans leur diversité, les communautés de communes aient prospéré, est une réalité heureuse qui contribue non seulement à mieux organiser le territoire, mais aussi à préserver l'avenir de nos communes.

Quelles sont les perspectives ? La loi de 1992 a été enclenchée, rappelons-le, six ou sept ans seulement après les premières lois de décentralisation. Des avancées sont intervenues, même modestes, quant au statut de l'élu. Il s'agit maintenant d'engager l'acte III de la décentralisation en donnant, comme nous l'avions fait, la préférence aux élus et non aux préfets, en prenant un nouveau tournant qui recentre l'Etat sur ses fonctions régaliennes et en transférant dans leur totalité des compétences aux régions, aux départements, aux communes et aux structures intercommunales. Alors que l'on a laissé à l'Etat un petit bout de DDE par ci ou de DDASS par là, un grand toilettage s'impose pour que la décentralisation soit digne de la France de notre siècle.

Les moments que nous évoquons ont représenté une période particulièrement agréable de ma vie, non seulement parce que je participais au gouvernement, ce qui en soi est gratifiant, mais aussi et surtout parce que nous avons pu faire avancer les choses pour les collectivités territoriales de notre pays.

M. Philippe Marchand, ancien ministre de l'intérieur. – J'ai le sentiment d'avoir été l'un des maillons d'une chaîne allant des lois de 1982 jusqu'à cet acte III de la décentralisation appelé de ses vœux par Jean-Michel Baylet, mais ce maillon fut assez faible car il s'en est fallu de peu qu'il se brisât devant l'Assemblée nationale.

Dès mon arrivée au gouvernement Rocard, en juillet 1990, mon ministre de tutelle Pierre Joxe me confia deux dossiers : celui de la sécurité civile, qui me donna l'occasion de constater cet été-là qu'il y avait alors le feu chez les pompiers, et le suivi, présenté comme risqué, de ce projet de loi. Aussi, à partir de septembre 1990, je travaillais sur la loi ATR chaque semaine, rue des Saussaies, avec les membres de mon cabinet et l'équipe de la DGCL, jusqu'à ce que, en janvier 1991, je sois convoqué à l'Elysée par le président de la République, François Mitterrand. J'apprends alors, après tout le monde, à la fois la démission de Jean-Pierre Chevènement en tant que ministre de la Défense -« belle lettre » dit le Président- et son remplacement par Pierre Joxe, ce qui eut pour conséquence de me faire nommer place Beauvau puisque, selon l'expression du Président, « j'étais déjà de la maison » et n'avait que la cour à traverser.

Ayant exercé de multiples responsabilités locales, dont celles de président d'un SIVOM et d'un conseil général, la Charente-Maritime, au moment du vote des lois de décentralisation, j'étais particulièrement intéressé par ce sujet, sur lequel le Premier ministre, Michel Rocard, me laissa d'ailleurs carte blanche. Avocat de profession, je me disais toutefois que cette affaire n'était pas gagnée d'avance, même si elle se présentait à front renversé par rapport à celle de 1981. En effet, si Gaston Defferre avait pu s'appuyer sur une large majorité, malgré une mauvaise ambiance au Parlement, je ne disposais pour ma part que d'une

minorité à l'Assemblée, tout en bénéficiant d'une bonne ambiance liée au fait que la décentralisation était entrée dans les mœurs, et aux relations cordiales – ne suis-je pas du Sud-Ouest ? – que j'entretenais avec mes collègues, y compris de l'opposition. Si le dialogue était assuré, ce dont nous avons en revanche besoin, c'étaient de voix. Cet aspect de l'entreprise s'annonçait risqué, compte tenu de l'opposition résolue du groupe communiste au motif que ce texte portait atteinte à l'autonomie des communes.

Nous disposions toutefois d'un certain nombre d'atouts, dont les dix-huit mois de concertation et de travail de la commission spéciale, présidée par Gérard Gouzes et dont le rapporteur, compétent et précis, apprécié de tous, était Christian Pierret ; cette commission était parvenue à adopter 119 amendements à l'unanimité de ses membres. Un autre atout, au plan technique, fut de pouvoir m'appuyer sur l'équipe de collaborateurs conduite par Pierre-René Lemas.

Au niveau parlementaire, ma conviction était qu'il fallait prendre son temps. Les débats durèrent d'ailleurs 15 jours, soit deux fois plus que les prévisions de la Conférence des présidents de l'Assemblée, ponctués de nombreuses suspensions de séances au cours desquelles nous discutons les amendements émis par tous les groupes, dont certains étaient tout à fait bienvenus tels celui de Jean-Jacques Hyst, que j'avais accepté, et qui portait sur la départementalisation des services d'incendie et de secours. D'autres, en revanche, ne pouvaient être admis, tels celui défendu par MM. Barrot et Méhaignerie, en principe disposés à nous aider au vote du texte, et autorisant le financement public par les collectivités locales des établissements scolaires privés, amendement pour lequel ils se sont pourtant battus jusqu'au bout. Mais, ministre de l'Intérieur, pouvais-je accepter une disposition qui aurait mis des dizaines de milliers de manifestants dans la rue ?

Puis vint le moment du vote, un moment éprouvant puisque, comme la République, la loi ne fut adoptée en première lecture qu'à une voix de majorité, par 287 contre 286, score qui fut ensuite doublé par Jean-Pierre Sueur... Ce fut aussi un moment très fort, car, selon moi, on ne doit garder de son passage au gouvernement, comme de son service national, que les meilleurs souvenirs

Ma satisfaction fut ensuite très grande de voir comment cette loi fut rapidement mise en œuvre, en particulier dans ma région, y compris par ceux qui ne l'avaient pas soutenue au Parlement. La première communauté, comptant 40 communes, y fut ainsi créée – je pris cela pour un coup de chapeau - par René Monory, alors président du Sénat, avec l'argument « pas un centime de fiscalité en plus ». De même, Claude Belot pris l'initiative de la communauté de communes du Haut-Saintonge, qui regroupe quasiment la moitié des communes de la Charente-Maritime. Ce n'est pas ce qui était prévu, mais cela fonctionne très bien, dès lors que le président est une forte personnalité et fait preuve d'esprit d'ouverture ; Claude Belot a notamment choisi son vice-président au sein de l'opposition.

Un autre de mes bons souvenirs du gouvernement restera le texte sur le statut de l'élu.

Pour le reste, j'ai continué à suivre l'ensemble de ces questions mais dans une position différente, au Conseil d'Etat notamment, à l'occasion de la préparation de la loi de 1999 et je suis persuadé que ces évolutions se poursuivront. (*Applaudissements*).

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Ancien secrétaire d'Etat aux collectivités locales sous l'autorité de Philippe Marchand puis de Paul Quilès, j'ai participé à six des sept lectures sur ce texte, de jour comme de nuit, ce qui m'a d'ailleurs donné l'occasion de découvrir le Sénat et son immense courtoisie.

Même si la difficulté à convaincre était réelle, ceux qui combattaient la nouvelle loi pensaient qu'elle allait dans le bon sens. La relecture, toujours intéressante, de ces débats parlementaires démontre aussi que, comme en 1981 au sujet de la décentralisation, la loi de 1992 avait fait l'objet d'oppositions et de critiques qui ont fini par disparaître.

Le fait, sous le gouvernement d'Edith Cresson, de passer d'une à deux voix de majorité ne fut pas simple et il reviendra aux historiens de découvrir que tel ouvrage du côté de Lyon fut décisif pour l'obtention de cette majorité et que des discussions avec certains parlementaires du sud de la France eurent aussi quelque effet. Mais nous n'avons pas tout accepté pour autant et, par exemple, refusé l'amendement d'un député de Saint-Pierre-et-Miquelon demandant que la loi garantisse que la commune de Miquelon-Langlade perçoive un million de francs par an ...

Un premier élément essentiel de cette loi a été le respect des communes, en dépit des innombrables réquisitoires entendus contre nos 36 500 communes. Si nous avons réussi à créer les communautés de communes, c'est parce que nous avons respecté les communes. Si nous avions, à l'instar d'autres pays, décidé d'en supprimer, nous n'aurions abouti à rien. S'est ainsi instaurée une relation dialectique, entre les communes et les communautés, qui marche bien, même si j'estime toutefois qu'un problème démocratique se pose dans les grandes agglomérations urbaines, où 70 à 75 % des décisions sont prises par un conseil et un président non élus par la population, alors que, dans le même temps, on demande aux électeurs de voter dans le cadre de cantons dont ils ignorent même le périmètre. Je jette ce sujet sur le tapis pour que l'acte III de la décentralisation ne fasse pas l'économie de ce débat.

Un second facteur de succès a été le respect de la liberté locale. Alors qu'un rapport de la Cour des Comptes, dont j'avais pu m'entretenir avec Philippe Séguin, soulignait l'irrationalité de certains périmètres des communautés, sous-entendant que tel n'aurait pas été le cas, si les préfets les avaient définis, j'insiste sur le fait que nous n'aurions pas eu de majorité à l'Assemblée nationale, ni pu engager le dialogue avec le Sénat, si nous avions remis en question la liberté souveraine des communes de décider de créer une communauté et d'y adhérer. Certes, chacun connaît des découpages par exemple essentiellement inspirés par des motifs politiques, ou des communautés de communes autour d'une ville-centre, mais le mouvement de l'histoire fait que cela évolue.

En revanche, le choix effectué en 1992 a permis en seulement dix ans – il faut le souligner – à une grande majorité des communes d'appartenir à une communauté, la décennie suivante ayant simplement été consacrée à l'achèvement du processus.

La vertu de la décentralisation est la liberté locale et c'est en se fondant sur elle que nous avons réussi une réforme qui a changé aujourd'hui la donne puisque personne ne reviendra en arrière. Le mouvement ira au contraire plus loin en dotant nos intercommunalités de compétences supplémentaires tout en s'inscrivant dans le cadre d'une gestion plus rigoureuse exigée par le contexte économique actuel. L'on ne pourra notamment plus admettre les superpositions du passé et il faudra jouer davantage la carte de la solidarité.

Rappelons enfin que, même si cette loi a été défendue par plusieurs ministres et qu'elle a changé au cours du débat parlementaire, l'on sait que c'est Pierre Joxe, autant attaché à l'Etat républicain qu'à la décentralisation, qui en fut l'inspirateur. Je suis heureux de le saluer.

M. Pierre Joxe, ancien ministre de l'intérieur. – Vous m'avez présenté comme l'auteur de cette loi, titre qui revient surtout à la technocratie démocratique ici présente et dont plusieurs représentants se sont déjà exprimés. Je figure simplement parmi ceux qui ont eu à « porter », comme on dit, ce texte, il est vrai un peu lourd. Il est toujours compliqué de retracer une genèse, celle de la Bible ne donne-t-elle pas deux récits contradictoires de la création du monde ?

Mon histoire personnelle m'avait permis de voir évoluer cette question puisque, dès mon stage de l'Ecole nationale d'administration à la préfecture de l'Hérault, le préfet Yves Pérony, excellent maître de stage, me chargea, en juillet 1960, de mettre en oeuvre la loi sur les SIVOM en créant des municipalités de canton. Ces dernières devaient apporter une évolution historique à l'administration française, mettant fin à l'absurdité constituée par nos 36 000 communes héritées de la Troisième République et à l'irrationalité de la carte des syndicats intercommunaux, qui ressemblait à la carte administrative bariolée de l'Ancien régime. Cette tâche m'avait inspiré une terreur panique, car la note de stage, alors, était décisive et j'avoue avoir complètement échoué dans cette mission sous le regard affligé de mon préfet, même si ma note ne fut pas mauvaise. Mais j'en ai gardé le sens de la grande complexité de ces sujets, en particulier dans un département, entre mer et montagne, où les traditions locales étaient très différentes selon les territoires.

Puis, en 1967, je fus chargé au sein de la Cour des comptes d'une étude sur les finances locales. Je pus alors constater, à l'occasion de l'inventaire des dix-sept études réalisées sur le sujet depuis le début de la III^e République, qu'elles avaient toutes plaidé en faveur d'une rationalisation de la gestion communale, sans qu'aucune n'ait abouti.

Plus tard, rapporteur-adjoint de la commission nationale d'aménagement du territoire du commissariat général au Plan, je fut chargé du groupe de travail sur l'administration locale qui devait mettre en oeuvre la décision de diviser par dix le nombre des communes françaises ; pareille démarche n'avait pas d'avenir ; ce fut encore un échec alors même qu'avec des

taux de croissance économique compris entre 5 et 7%, l'Etat disposait de moyens d'incitation considérables sur les communes en matière d'investissements publics.

En 1971, fut votée la loi Marcellin, véritable catastrophe nationale, qui échoua à diviser drastiquement par cinq ou par dix le nombre de communes à l'instar des autres pays européens. Pourtant inspiré par un homme qui, indépendamment de ses conceptions très discutables en matière de police, était un praticien expérimenté de l'administration, cette loi fut appliquée dans des conditions terribles, notamment au regard des moyens de pression très importants conférés aux préfets. Elu député en 1973, je fus très rapidement sommé de prendre parti sur les fusions et les défusions de communes, qui se sont poursuivies jusqu'à aujourd'hui. Quand j'étais à l'Intérieur, en 1990, l'annonce régulière, en conseil des ministres, de nouvelles défusions de communes, ne manquait pas de susciter l'ironie du Président Mitterrand : « la rationalisation de l'administration française progresse », observait-il.

Nous avons eu au parti socialiste des discussions extrêmement intéressantes avec les radicaux de gauche, dont Maurice Faure, grand connaisseur de ces questions, sur les principes de l'organisation de l'administration locale. Nous avons conduit des missions en Angleterre, en Allemagne, aux Etats-Unis, en Suède, en Belgique. Nous posions trois questions : quel est le degré idéal d'administration locale ? Est-il nécessaire d'avoir des statuts homogènes ? Comment passe-t-on du modèle actuel, considéré comme désastreux, à un modèle idéal encore non identifié ? Chacune d'elle était traitée différemment, selon l'histoire de chaque démocratie. Ainsi les Etats-Unis sont nés d'une adjonction d'Etats, dotés chacun d'une Constitution et qui, pour la plupart, préexistaient à la fédération. Ce système non homogène diffère du modèle allemand, où l'Etat fédéral a été constitué à partir de la division imposée par les Alliés, ce que reflètent les noms des Etats qui n'ont, pour la plupart, à l'exception de la Bavière, pas de signification historique. Au sein même des Etats américains, il existe des constitutions locales. La ville de Chicago, dans l'Illinois, dispose d'un statut particulier. Cela est totalement contraire aux idéaux du droit public français tel qu'il s'est développé depuis la monarchie jusqu'au génie du Conseil d'Etat, à la fin du XIX^e siècle.

Plutôt que de s'acharner à proposer un modèle unique, ne fallait-il pas laisser place à des constitutions locales, ou offrir le choix entre plusieurs modèles ? Une de nos propositions mettait en avant ces choix de statuts.

A l'époque, un débat très vif traversait la gauche : était-ce le moment de décentraliser, alors que nous espérions conquérir le pouvoir d'Etat pour transformer la France ? Etait-ce le moment de le désarmer pour donner plus de pouvoir à des villes et à des départements souvent dominés par la droite ? L'objectif stratégique de doter la France d'une forme de *self-government* était contradictoire avec celui de la transformer par les moyens, notamment économiques, de l'Etat. Nous avons eu des séminaires avec Olof Palme – Michel Rocard y était. La Suède social-démocrate ne faisait pas une réforme, sans qu'elle soit auparavant maquettée par le parti, puis proposée au peuple, soumise à

discussion pendant deux à trois ans, ni sans qu'elle comporte une phase de transition et d'expérimentation dans une ou deux régions. L'idée me paraissait excellente, de soumettre notre projet à débat et à expérimentation. Je l'avais constaté, pendant mon stage de l'ENA : il y avait, dans les Cévennes, région à majorité protestante, une capacité d'auto-organisation et de discussion suffisante pour aboutir à une sorte de constitution locale. Il est vrai que la Réforme a facilité la pratique de la démocratie dans cette région de tradition quasi exclusivement protestante...comme l'Ariège est socialiste !

L'expérimentation rend possible une démonstration en vraie grandeur. La loi de 1966 sur les communautés urbaines avait entraîné la création une douzaine de communautés à travers la France, dont certaines étaient réellement urbaines, comme celle de Lyon et d'autres pas du tout, comme celle du Creusot-Montceau-les-Mines-Montchanin, où dominaient les paysages agrestes et forestiers, la seule ville de quelque importance étant le Creusot avec 30 000 habitants ! Cette non-communauté non-urbaine semblait très intéressante à l'élus du département que j'étais. Les discussions internes ont été vives. Les choix que je défendais ont été combattus et finalement écrasés par François Mitterrand, Gaston Defferre et Pierre Mauroy. Dans ce trio, que je qualifiais d'inférieur, le premier gardait de sa fonction de président du conseil général de la Nièvre, une exécration, non pour la fonction de préfet, mais pour les préfets que la droite lui avait envoyés. Le deuxième avait conquis la mairie de Marseille les armes à la main et, malgré la ratification réitérée du suffrage universel libre et régulier, en avait gardé une certaine conception du pouvoir, régnant sur Marseille de façon autocratique. Le troisième avait tissé un consensus politico-social sur un réseau très serré. Ces trois hommes très expérimentés se rejoignaient, quant à leur conception de l'articulation entre pouvoir local et pouvoir d'Etat, sur la nécessité de définir un régime clair et net, ce qui excluait à leurs yeux toute expérimentation, transition ou variation. Je fus donc écrasé dans un vote au comité directeur du parti socialiste, qui n'intéressait pas la moitié de ses membres -à l'époque, nous avions très peu d'élus, ce n'est pas comme aujourd'hui ! Ce n'est pas un hasard si nos plus grands élus, qui avaient l'expérience de la gestion et de l'administration, furent les principaux dirigeants du parti, puis président de la République, Premier ministre, ministre de l'intérieur. Face à eux, je n'avais aucune chance ! Ces débats sur les formes de l'administration locale, l'homogénéité du système, sans mentionner les aspects financiers, ont été très importants...et assez décevants, par rapport aux objectifs poursuivis. La loi sur les SIVOM a cinquante ans. Son objectif était le même que celui de la loi sur les communautés de communes : rationaliser l'administration locale. Sans doute en prend-on le chemin, mais était-il inévitable qu'une telle réforme prenne cinquante ans ? Nous ne pouvons réécrire l'histoire, mais nous sommes d'accord, Jean-Pierre Sueur, cela participe du génie français, il fallait une expérimentation. Combien avons-nous eu de navettes ?

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il y eut sept lectures !

M. Pierre Joxe. – Comme à Jéricho, les murailles se sont écroulées après qu'on en eût fait sept fois le tour...

La structure administrative de la France a été construite sur des bases ambiguës. Les maires ont été nommés, au long du XIX^e siècle. Il y a eu la loi communale en 1884, mais il y avait eu la loi départementale, adoptée dans l'urgence de la Commune, établissant le département comme un service déconcentré de l'Etat, doté d'une assemblée consultative locale. J'ai connu le conseil général ancienne formule. C'était le même type d'assemblée que celles installées par la France coloniale en Algérie, avec des notables, des caïds. Il ne siégeait que quatre ou cinq demi-journées par an, face à un appareil d'Etat habitué à commander, à financer, à imposer des règles. Quand je siégeais au Parlement européen, alors composé de représentants des Parlements nationaux, nos collègues britanniques, allemands, ne nous croyaient pas lorsque nous leur racontions notre système. Ils attribuaient à notre passion politique la description que nous en faisons. A l'époque, il n'y avait que trois modèles pour construire un collège. Si un conseil général souhaitait faire construire un bâtiment à usage polyvalent, ce n'était pas possible, parce que n'était pas un des trois choix au catalogue du bureau de la rue de Grenelle. Les parlementaires allemands qui nous rendaient visite s'étonnaient de ce qu'ils voyaient de notre administration régionale. Ils invoquaient Napoléon, en ajoutant qu'il fallait être Français pour supporter cela ! En Allemagne, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, en Suède, droite ou gauche au pouvoir, les modes d'administration locale étaient totalement différents.

La loi a ouvert un chemin français vers le souhaitable. Dans certain coin de France, où j'étais élu député, je connais des zones dépeuplées, où les communes ne reposent plus que sur la symbolique, les amitiés, les traditions, ce qui n'est pas rien, mais quelle est la réalité du pouvoir, lorsqu'elles sont administrées par un conseil municipal, ont cinquante habitants et que, dans un rayon de 30 kilomètres, on ne trouve pas une commune de mille habitants ? Pendant longtemps, la Saône-et-Loire a été le département champion des communautés de communes. Sur 55 cantons à l'époque, nous comptons une cinquantaine de communautés, qui ne coïncidaient pas toujours avec les cantons. Lorsqu'une commune demandait son rattachement au Jura ou à un autre département, le préfet réagissait comme si l'on enlevait l'Alsace à la France ! Aujourd'hui encore, un îlot du département de Vaucluse est enclavé dans la Drôme, et il n'est pas question d'y toucher !

M. Jean-Michel Baylet. – Il y a aussi deux enclaves des Hautes-Pyrénées dans les Pyrénées Atlantiques !

M. Pierre Joxe. – Dès que l'on s'approche des Pyrénées, on entre dans un autre monde ! Un jour, lorsque j'étais ministre de l'intérieur, on me communiqua le tract d'un collectif basque dénonçant « les honteuses spoliations de la nuit du 4 août ». J'ai interrogé l'un de mes collaborateurs, agrégé d'histoire : la nuit du 4 août 1789 a aboli les privilèges des nobles et du clergé, mais aussi ceux dont jouissaient trois vallées basques, entre la France et le pays basque espagnol, au titre des pacages, du foncier, et d'autres droits locaux, dont une assemblée d'élus, nommée *bilzar*, et que nous avons reconstituée, ce qui a donné

lieu à un banquet mémorable ! Il y a là toute une tradition d'autonomie locale, qui n'a rien de folklorique et qui est très respectable.

La loi fut donc votée après sept lectures, au terme d'une longue démarche précautionneuse, toute sénatoriale. Sans doute a-t-elle atteint tardivement les résultats recherchés par des hommes politiques imprudents et de jeunes fonctionnaires, comme moi, ignorants. (*Applaudissements*)

M. Robert Coquidé, maire d'Echarcon. - Je suis maire d'une commune de 800 habitants dans le département de l'Essonne, membre de la communauté du Val-d'Essonne, que nous avons créée en 2003. Le raisonnement, que j'entends fréquemment, selon lequel il faudrait supprimer des communes parce que nous en avons 36 000, soit davantage que dans le reste de l'Europe, me paraît aussi critiquable que celui qui affirmerait : « il y a 600 fromages en France, plus que dans le reste de l'Europe, donc supprimons-en ! ». Parlons seulement des compétences : telle compétence exercée par tel type de commune, ne serait-elle pas plus efficace, exercée collectivement par plusieurs communes au sein d'une communauté ? Il serait judicieux de mener des expérimentations réversibles. Ainsi, on pourrait transférer une compétence à une communauté de communes pour trois ans, avant d'en dresser le bilan et de la transférer définitivement. Actuellement, une compétence transférée est impossible à rapatrier.

M. Alain Persillet, maire de Meusnes, président de la communauté de communes de Cher-Sologne. – Je suis maire et président d'une communauté de communes dans le Loir-et-Cher, suppléant de Jacqueline Gourault. La dernière réforme territoriale impose parfois des mariages contre nature entre communautés de communes, selon le souhait du préfet. Je regrette que cette réforme ne fasse pas référence aux SCOT, éléments essentiels de la cohérence de notre territoire.

M. Michel Le Scouarnec, sénateur du Morbihan. – Je suis maire d'une ville de 12 500 habitants dans le Morbihan. J'ai été chagriné que le préfet ait accepté des communautés de trois ou quatre communes. Le pays d'Auray compte cinq communautés de communes, quatre communes isolées, pour 28 communes en tout, ce qui pose des problèmes pour l'avenir. L'obligation de regroupement est rendue plus difficile aujourd'hui. Il aurait fallu dire non aux communautés de communes trop petites, certaines de trois communes seulement, qui ont été acceptées par l'Etat.

M. Michel Couroux, conseiller municipal de Quiers-sur-Bezone, conseiller communautaire de la communauté de communes de Bellegardois. – A propos d'expérimentation, a-t-on demandé à la population ce qu'elle pense de nos 36 000 communes ? Je suis conseiller municipal d'une commune de 1 200 habitants et conseiller communautaire d'une communauté de 12 communes de 8 000 habitants. J'ai habité pendant 25 ans en Suisse, où je servais à l'ONU à Genève. Tous les maires se préoccupent de proximité. En Suisse aussi, où il y a beaucoup moins de communes que chez nous. Comme l'a souligné M. Joxe, des communes de 120 habitants ont un budget d'investissement de 15 000 euros. Cela équivaut à faire venir un expert-comptable dans une famille qui veut acheter une auto. Ici, on fait venir le maire ! Faut-il supprimer des communes ? Non, comme

le montre l'expérience suisse, où le nom de stations de ski mondialement célèbres est conservé, bien qu'il appartienne à des communes inconnues. On peut garder les communes si l'on modifie le lieu où l'on met la compétence, comme cela a été dit. Le discours du président de la République aux maires, où il déclare, en substance, vouloir modifier la situation, mais en laissant la compétence générale aux communes, équivaut à ne pas faire de réforme... Parlons plutôt de compétences et du lieu où elles s'exercent !

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Monsieur Le Scouarnec, je comprends ce que vous dites des communautés de trois communes, mais le choix était le suivant : ou on laissait la liberté totale et la loi était votée, ouvrant ce formidable chemin au bout duquel nous sommes ; ou nous laissions le préfet intervenir pour dire que ce nombre n'était pas suffisant, et il n'y aurait pas eu de loi.

Le débat sur les communes est infini. Nous avons dit : prenons les choses comme elles sont. Les Français sont très attachés à leurs communes, quelle que soit leur taille. Il y a eu une tentative pour supprimer les syndicats scolaires. Renvoyer la mission scolaire à une communauté de 20 ou 30 communes, c'est faire fi de l'histoire et oublier que les Républicains ont planté dans chaque commune une mairie, puis une école. Si on la supprime, que restera-t-il ? L'état-civil ? Nos concitoyens sont très attachés au rôle des communes. Parce que nous sommes partis de cette réalité, nous avons pu aller plus loin et faire des communautés partout.

M. Jean-Michel Baylet. – Le débat sur les 36 000 communes n'est peut-être pas clos. Les textes que nous avons portés ont créé les conditions qui ont permis de les garder. La solution n'est pas mauvaise, même si nous ne l'avons pas encore menée au bout. Je suis d'accord avec Jean-Pierre Sueur : nous en avons la démonstration en ce moment, si nous avons donné aux préfets la compétence de décider du sort des demandes de créations de communautés, ils n'auraient pas tous décidé la même chose, et cela aurait eu des conséquences néfastes. Au nom de la démocratie, de la liberté, j'ai toujours défendu que les initiatives partent de la base vers le sommet. Les préfets ne partagent pas tous la même vision. Jeune député, j'ai connu un préfet ayant refusé la création d'une ACCA parce que son territoire était trop grand. Je me suis opposé à lui, les chasseurs sont descendus dans la rue, le préfet a perdu au tribunal administratif. Sur le fond, M. Le Scouarnec n'a pas tort : 5 communautés de communes pour 28 communes, ce n'est pas ce dont nous avons rêvé en préparant ces textes ! C'est aussi aux élus, conseillers généraux, sénateurs, députés, d'essayer d'accompagner ce mouvement. C'est le suffrage universel, la démocratie directe. Je ne suis pas pour la sous-traitance par le préfet.

Dans ma communauté de communes, j'ai pris la compétence scolaire et ni les citoyens, ni les maires ne s'en plaignent. Les maires sont tous conseillers communautaires : ce sont eux qui décident. Cela offre une vision globale de l'implantation des écoles sur le territoire, en mettant fin aux luttes entre communes, pour soustraire les effectifs de sa voisine, à la seule fin de toucher une meilleure dotation...

M. Jean-Pierre Sueur , président. – Vous l’avez décidé librement !

M. Jean-Michel Baylet. – Oui, nous avons délibéré.

M. Philippe Marchand. – Un souvenir m’a beaucoup touché : dans le débat en première lecture, le meilleur plaidoyer pour le maintien des communes a été prononcé, dans l’hémicycle de l’Assemblée nationale, par Raymond Marcellin lui-même, expliquant pourquoi son système n’avait pas fonctionné et pourquoi il ne fallait pas s’engager dans cette voie. J’en ai retenu la leçon. Pierre Joxe a évoqué la compétence de Marcellin : il ne s’agit pas de maintien de l’ordre, mais d’honnêteté intellectuelle. Je vous invite à consulter le compte rendu de son intervention sur internet. Elle était très digne. Je n’ai pas souvent entendu un ministre reconnaître qu’il s’était trompé !

M. Pierre Joxe. – S’était-il trompé ? J’en ai parlé avec lui. Les lois allemande, belge, suédoise, ont été prises entre 1970 et 1972. La loi française est arrivée la dernière, juste avant la crise, après 25 ans de croissance ininterrompue et d’équipement dans tous les domaines, à un moment où l’idée de rationalisation de la gestion des collectivités territoriales n’était pas répandue, dans un contexte difficile pour M. Marcellin, qui était pourtant un homme expérimenté. Il a été président du conseil régional de Bretagne. J’ai été le voir, lorsque j’ai été élu président du conseil régional de Bourgogne, comme je suis allé voir MM. Savary et Defferre, parce que c’étaient les trois présidents de région qui œuvraient le plus pour la recherche et la culture.

Un jour que j’étais interpellé par un adversaire politique de façon peu conforme à la courtoise suavité parlementaire, m’injuriant au motif que je ne réussissais qu’à procurer 20 000 gilets pare-balles aux 120 000 fonctionnaires de police, il avait pris la parole, en démontant cet argument et en montrant qu’il n’y avait jamais 120 000 policiers en service à la même heure. Il était, au fond, un homme de la III^e République, celle qui a instauré, après la Commune, et maintenu la tutelle sur les collectivités. Certes, la République a construit partout des écoles. Mais son modèle n’était pas celui de la décentralisation. Elle a bâti une administration locale extrêmement centralisée. Le pouvoir des élus locaux n’était pas nul, mais ceux du jeune sous-préfet de Lodève que je fus pendant un mois, vis-à-vis des maires des petites communes rurales, étaient juridiquement hérités de l’époque coloniale ! C’était inimaginable pour un Allemand ou un Anglais. Cela est très long à changer. Le modèle de la loi de 1992 est un peu inspiré par la liberté de constitution, qui a présidé à l’édification des Etats-Unis d’Amérique, où le vrai pouvoir est local. Le modèle américain a ses inconvénients : le droit pénal fédéral, par exemple, est lacunaire. Notre modèle est tellement centralisé que nous avons du mal à nous en échapper. Les lois de décentralisation de 1982 n’ont pas encore fini de produire leurs effets, vos expériences sont contrastées : cela n’a pas très bien marché dans le pays d’Auray – peut-être les Bretons ont-ils la tête tellement dure que le préfet s’est cassé les dents !



*(de gauche à droite : M. Michel GUÉGAN, Mme Evelyne DIDIER,
MM. Daniel HOEFFEL, Daniel DELAVEAU, Charles GUENÉ et Yves DÉTRAIGNE)*



*(de gauche à droite : M. Michel GUÉGAN, Mme Evelyne DIDIER,
MM. Daniel HOEFFEL, Daniel DELAVEAU, Charles GUENÉ et Yves DÉTRAIGNE)*

TROISIÈME TABLE RONDE

BILAN ET PERSPECTIVES DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

M. Daniel Hoeffel, ancien ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, chargé de l'aménagement du territoire et des collectivités locales, ancien vice-président du Sénat. – Si Jean-Pierre Sueur m'a invité à intervenir dans ce débat, c'est en fonction d'une certaine expérience : la loi ATR de 1992 a été précédée d'une expérience de terrain d'une vingtaine d'années et suivie de deux expériences de législateur.

En 1971, année qui vit l'adoption de la loi Marcellin, j'étais jeune maire, membre de la commission départementale chargée d'établir le plan de fusion et de regroupement de communes. A l'époque, selon une comparaison qui est devenue depuis à la mode, nos voisins allemands avaient engagé leur propre plan de fusion des communes. La loi Marcellin prévoyait deux voies : la fusion et le regroupement. Nous avons commencé par les SIVOM qui ont progressivement débouché sur les communautés. Nos voisins allemands ont choisi la voie de la fusion. En persévérant, ils ont recouvert, en peu d'années, leur territoire de communes fusionnées. Chez nous, la fusion est tombée en désuétude et l'intercommunalité a été renforcée, ce qui démontre probablement qu'on ne peut pas concevoir, même entre voisins européens, les structures communales de la même façon : le tempérament français passe par l'intercommunalité, le tempérament germanique privilégie la fusion. Nous devons rester réalistes et savoir adapter les structures aux mentalités, à l'histoire des uns et des autres.

Lors de la discussion parlementaire de la loi ATR, en 1992, j'étais porte-parole de mon groupe au Sénat, l'Union centriste, et je n'étais pas dans cette légère majorité qui l'avait approuvée. J'avais défendu la position suivante : pas de regroupement forcé, mais avancer vers l'intercommunalité. Il fallait un langage adapté à ce que nous entendions à la base et qui nous apparaissait nécessaire au sommet. La loi de 1992 est née. Succédant au ministère à Jean-Pierre Sueur en 1993, je n'ai remis en cause, sur aucun plan, les acquis de la loi, la consensuant à cette occasion et je crois qu'il était bon qu'il en soit ainsi.

En revanche, nous avons abordé, dans les lois sur la dotation globale de fonctionnement, la fonction publique territoriale et l'aménagement du territoire, certains aspects de l'intercommunalité, notamment la notion de pays, dont il n'a pas été question jusqu'ici – et dont il n'est pas indispensable qu'il en soit différemment dans la suite de notre débat.

Ma dernière expérience a été celle de rapporteur de la loi Chevènement de 1999. Voyant ici M. Lallement, je me souviens des moments durs, difficiles et parfois impitoyables, même au Sénat, qui peuvent surgir dans des débats de cette nature. Nous sommes arrivés, par une commission mixte

paritaire, à trouver un accord Assemblée-Sénat qui a assis définitivement les acquis de la loi ATR de 1992 : là encore, il est bon qu'il en soit ainsi.

Tout ce qui a été fait au cours des 40 dernières années a été marqué du sceau de la continuité. L'intercommunalité n'a jamais été remise en cause. Il y eut des périodes de freinage, auxquelles j'ai parfois participé. Il y eut des périodes d'accélération, et la loi de 1992 a été un formidable accélérateur. Une continuité a été tracée à travers les hauts et les bas. Alternativement, les uns et les autres, nous avons obtenu cet acquis très positif.

Malgré le caractère frondeur des Français et de leurs élus, l'intercommunalité est irréversible. Quel sera, à l'avenir, la forme que prendra ce caractère irréversible ? Tel est l'objet de cette table ronde. (*Applaudissements*)

M. Daniel Delaveau, président de l'Assemblée des communautés de France (ACdF), président de Rennes Métropole. – Je n'ai qu'une trentaine d'années d'expérience, comme vice-président du district, devenu communauté d'agglomération de Rennes, puis comme président de l'Assemblée des communautés de France où j'ai succédé à Marc Censi qui l'a créée, comme assemblée des districts, avec une idée simple, qui reste d'actualité : mettre le projet de territoire au cœur de notre action. Pierre-René Lemas l'a dit, c'est un mouvement, un processus, qui doit se poursuivre.

Le débat sur le nombre de communes n'est plus d'actualité. En revanche, cette question l'est : comment répondre aux besoins de nos concitoyens, compte tenu de l'évolution de nos territoires et de notre société ? La consolidation et le développement de l'intercommunalité est une clé majeure pour l'avenir.

L'intercommunalité se résume en trois « S ». Le premier : la solidarité. Je me souviens de « l'appel des jeunes élus » que nous avons lancé en 1986, pour demander le partage de la taxe professionnelle dans l'agglomération. Cela fut mis à l'étude, débattu pendant des années. En 1992, grâce à la loi ATR, l'agglomération de Rennes, présidée par Edmond Hervé, dont chacun a rappelé le rôle actif qu'il a joué, fut la première à adopter la taxe professionnelle unique (TPU). A l'époque, les écarts de richesse entre les 27 communes – qui sont aujourd'hui 37 – s'étendaient de 1 à 67 ; dix ans après, ils étaient de 1 à 4. C'est un exemple très concret de solidarité. La TPU a permis de remettre de l'ordre dans les zones d'activités sur l'ensemble du territoire, de mettre fin à des gabegies ou d'évidentes erreurs d'aménagement. Il faut poursuivre aujourd'hui ce mouvement. Nos territoires changent. Les enjeux d'aménagement et d'urbanisme sont majeurs pour nos concitoyens. Comment y répondre, si ce n'est par l'intercommunalité ?

« S » comme stratégie, ensuite : c'est le projet qui doit structurer le territoire, à partir du vécu de nos concitoyens, qui doivent se déplacer, se loger, travailler.

Le troisième « S » est celui de la subsidiarité, principe élémentaire de bon sens, que l'on oublie. Le débat ne porte pas sur la suppression des communes. La coopération intercommunale est là pour ce qu'on ne peut faire tout

seul. Il faut mettre en œuvre le principe de subsidiarité, comme le disaient Jean-Pierre Sueur et d'autres, en tenant compte de la diversité de nos territoires. Les lois sont utiles, nécessaires, mais doivent laisser une capacité d'autonomie. Pierre Joxe a rappelé, heureusement, l'ancienneté et la force du droit à l'expérimentation. On ne peut traiter de la même façon la Haute-Marne et l'Ille-et-Vilaine, qui sont dans des situations différentes. Il convient de trouver les moyens de donner la liberté aux élus de s'organiser et de décider. Dans cet esprit, l'on doit réfléchir aux compétences, notamment fiscales. La loi de 1999, dans la continuité de celle de 1992, en faisant apparaître la notion d'intérêt communautaire, est très riche. Il faut reconnaître aux élus le droit de déterminer ce qui peut être considéré comme tel.

Il faudra aussi avancer sur la question démocratique, qui a été soulevée. Le budget de l'agglomération que je préside, 500 millions d'euros, équivaut à celui de la ville-centre dont je suis le maire, 480 millions d'euros. La loi de décembre 2010 a marqué une première avancée. Il faut aller plus loin, simplifier. On n'a pas rajouté une structure avec les métropoles, mais il faut prendre en compte la notion de géométrie variable et le développement de l'intercommunalité.

La loi supprimant la taxe professionnelle a changé la nature de l'intercommunalité. On n'en a pas encore pris toute la mesure. En généralisant la fiscalité mixte, elle change le rapport au citoyen. Les communautés sous le régime de la TPU, dont la quasi-totalité des ressources provenait de l'impôt économique, n'ont pas la même approche que celles qui font appel à la fiscalité mixte et à l'impôt des ménages. Un jour ou l'autre, il faudra, dans nos communautés, poser la question de la TFU (taxe foncière unique) et de la THU (taxe d'habitation unique). Des inégalités profondes subsistent aujourd'hui au sein d'une même communauté, entre les impôts payés par les contribuables qui habitent sur le même territoire et bénéficient des mêmes services.

Opposer le rural et l'urbain relève d'un faux débat. Beaucoup d'intercommunalités témoignent d'une synergie, voire d'une symbiose, entre ces deux mondes. Nos territoires sont de plus en plus « rurbains ». Plus de 80 % de notre population vit en milieu urbain, qui ne se réduit pas à la ville : c'est aussi du territoire rural innervé par la ville et réciproquement.

1981, 1982, 1992, 2010 : les choses ont avancé et de nouvelles étapes restent à franchir. (*Applaudissements*)

M. Charles Guéné, président de la communauté de communes d'Auberive Vingeanne et Montsaigeonnais, sénateur de la Haute-Marne, vice-président du Sénat. –Un anniversaire, c'est important, même si je n'ai pas l'assurance de faire complètement partie de la famille, ni d'avoir ma part de paternité, puisque je n'étais pas aux affaires à l'époque. J'ai toujours eu une affection particulière pour ce bébé. J'ai toujours été à l'avant-garde de l'intercommunalité, même si c'est, à l'origine, en grande partie, une idée de gauche.

Après avoir, jeune maire et conseiller général, créé une intercommunalité en 1992 dans un territoire très rural, 13 à 14 habitants au kilomètre carré ! J'ai fusionné fin 2010 trois intercommunalités, soit 53 communes pour 8 500 habitants. En Haute-Marne, le préfet a réalisé 100 fusions – alors que M. Marcellin n'avait pas réussi à en faire beaucoup dans son département !

Sans doute la dernière réforme a-t-elle demandé moins de temps que celle de 1992. Je rappelle cependant que la première intercommunalité de France, les municipalités cantonales de l'an III, avaient duré seulement cinq ans ! Nous nous inscrivons tous dans un long mouvement.

Les préfets ont été très critiqués : ils seraient des affreux personnages aux pouvoirs élargis à l'excès. Mais ils n'ont jamais eu aussi peu de pouvoir que dans les actuelles commissions départementales de coopération intercommunale ! Je fais partie de ceux qui ont introduit la règle de la majorité des deux-tiers, dans une salle de l'Assemblée nationale, et je peux vous affirmer que les préfets étaient plus tranquilles avant ! La réforme actuelle a confié l'initiative aux élus.

Fiscaliste de profession, je sais que la décentralisation conservera l'autonomie financière, mais qu'il n'y aura jamais plus d'indépendance fiscale. Si l'on n'a pas compris cela, l'on n'a rien compris. Cela fait beau temps que l'autonomie fiscale a disparu chez nos voisins. La réforme de la taxe professionnelle a jeté les bases fiscales nécessaires à la nouvelle intercommunalité. Car sans péréquation géographique, on ne pouvait plus avancer. Chacun doit l'admettre, l'impôt économique créait trop de disparités sur le plan national. La péréquation horizontale, qui représente une territorialisation de la ressource, sera longue à se mettre en place, mais le pied est dans l'embrasement de la porte ! L'agrégation de la ressource à l'échelle des bassins de vie est une approche judicieuse. Il me semble indispensable d'instaurer au sein de la conférence nationale des exécutifs une nouvelle gouvernance afin de gérer en concertation la ressource fiscale avec l'Etat. Si celui-ci continue à voir dans les collectivités locales une variable d'ajustement, si l'administration cherche à maintenir une tutelle sur les collectivités, cela ne fonctionnera pas. Réciproquement, les collectivités doivent comprendre qu'elles appartiennent à une nation et que l'évolution de la ressource doit être pensée en coordination avec l'Etat.

Je ne crois pas que notre pays soit mûr pour que l'on envisage le suffrage universel pour les intercommunalités. Il faut attendre, si nous voulons que celles-ci prospèrent. Les fusions récentes nous contraignent à revoir la notion d'intercommunalité en milieu rural. L'administration ne pourra demain y être identique à celle des grandes villes. La loi n'est pas allée suffisamment loin sur les métropoles. Nous sommes restés au milieu du gué. Il nous faudra encore travailler à la mutualisation des moyens en milieu rural sans oublier ce principe-clef qu'est la répartition claire des compétences. (*Applaudissements*)

M. Yves Détraigne, président de la communauté de communes de la Plaine de Bourgogne, sénateur de la Marne. – La Marne est un département

d'intercommunalité ancienne, florissante, variée : deux communautés de communes y sont issues de districts ruraux créés dès 1972 ; aujourd'hui, avant mise en œuvre du schéma départemental – adopté – il existe, pour 565 000 habitants, 56 communautés de communes et d'agglomération, dont 30 regroupent moins de 5 000 habitants ; et 6 sont à territoire disjoint – l'une en trois morceaux... Une vingtaine de communes ne sont pas encore en intercommunalité.

En nombre, c'est un succès, comme au niveau national, mais la diversité est grande, et je ne suis pas certain qu'un schéma d'intercommunalité puisse être conçu et bouclé dans un bureau parisien. Dans la Marne, les approches ne peuvent être identiques au sud, sur un territoire qui compte 7 habitants au kilomètre carré, et à Reims, au deuxième rang national pour la densité de population.

Quel est le territoire pertinent pour une intercommunalité efficace ? Il faut s'interroger, car le but est moins de boucler la carte des intercommunalités que de créer des structures durables, offrant à la bonne échelle des services que les communes seules ne peuvent proposer, de manière à rationaliser l'aménagement du territoire. Dans le département, une intercommunalité peut réunir 50 à 70 communes dans les zones à faible densité de population. Mais dans le département voisin, la communauté de communes des Crêtes préardennaises regroupe 103 communes – est-ce l'affaire de la population ou un objet bureau- ou mairocratique ? L'intercommunalité devient réalité pour la population lorsqu'elle correspond aux besoins locaux, qu'il s'agisse de 5 000 habitants dans une communauté rurale ou de plusieurs centaines de milliers de personnes au sein d'une agglomération. On ne peut déconnecter la taille de l'intercommunalité de la réalité territoriale.

Même à taille égale, les intercommunalités fonctionnent très diversement. Dans certains cas, elles ne sont qu'une simple caisse commune, où chacun puise pour réaliser son projet de son côté. Mais l'intérêt communautaire est désormais inscrit dans la loi et les communes tendent à se regrouper autour d'un projet commun, quelle que soit la municipalité dans laquelle sera implantée l'équipement ou le service. Il y a encore beaucoup de chemin à parcourir pour que cette conception se généralise. Et l'on ne progressera pas si le territoire intercommunal est trop étendu car, sinon, la population n'adhérera pas au projet.

La gouvernance ensuite. Les intercommunalités qui fonctionnent bien sont souvent celles qui ont à leur tête un élu de la ville-centre, celle où l'on a le plus l'expérience de la gestion et de la direction d'une administration, même modeste. C'est autour de cette commune-centre que s'organise l'intercommunalité, les élus le savent tous. Mais il n'est pas toujours facile de faire comprendre que le regroupement n'est pas mené au seul bénéfice de la ville-centre, que celle-ci ne cherche pas à avaler les autres. Il faut faire œuvre de pédagogie... et, parfois, savoir mettre les pieds dans le plat !

Le modèle enfin. Souvent, l'intercommunalité est née d'un projet de regroupement scolaire. Chez moi par exemple, sur 620 communes, seules 241 ont

encore une école. Le regroupement a été nécessaire, mais lorsqu'il a été achevé, on a cherché d'autres mutualisations possibles : or, on ne regroupe pas pour le plaisir de l'exercice, cette démarche n'a de sens que si le service rendu à la population en est amélioré. Aujourd'hui, l'intercommunalité est incontestablement un plus, car les familles qui, venues de la ville, s'installent en milieu rural veulent y trouver les mêmes services, accueil de la petite enfance, restauration scolaire, assainissement, etc. Je crois qu'il est bon de rationaliser, mais sans imposer un modèle en taille, en mode de fonctionnement, en projets ou en organisation territoriale. Qu'ont de commun l'arrondissement de Sainte-Menehould, qui compte 67 communes et 14 000 habitants (dont 4 800 au chef-lieu) et Reims ? Laissons vivre la diversité ! (*Applaudissements*)

Mme Évelyne Didier, vice-présidente de la communauté de communes du Jarnisy, sénatrice de Meurthe-et-Moselle. – M. le président Sueur a parlé du mouvement de l'Histoire. Ce mouvement a commencé en 1789 et, depuis lors, le pouvoir central a maintes fois tenté de promouvoir par la loi les fusions, les regroupements, les restructurations de communes, avec un objectif politique ou économique, mais toujours avec l'idée que trop de petites communes suscitaient trop de dépenses sociales improductives, opposées aux dépenses économiques, source de richesses futures. Les fusions autoritaires ne fonctionnant pas ou pas longtemps, on a manié la carotte fiscale, plus efficace.

La position des communistes a été constante : nous nous sommes prononcés contre la loi, parce que nous sommes favorables aux coopérations communales librement décidées et hostiles à toute atteinte à la libre administration des communes, lieu essentiel d'expression démocratique. Cependant, les communistes n'ont pas pratiqué la politique de la chaise vide et ont eux aussi appliqué l'intercommunalité. Ils ont participé avec enthousiasme, parfois, à de tels projets et ils ont, dans certains cas, joué un rôle moteur.

Les intercommunalités s'affirment enfin et deviennent visibles à la population. En Meurthe-et-Moselle, nos concitoyens font maintenant la distinction entre commune et intercommunalité, entre les compétences de l'une et de l'autre. L'appropriation par les citoyens passe par la visibilité et la lisibilité, ce qui requiert de la pédagogie. La nouvelle institution occupe mieux sa place. La communauté de communes de Jarnisy – je suis maire de la deuxième commune-membre – vient de fêter ses dix ans. D'autres tentatives, auparavant, avaient avorté, faute de véritable envie de coopérer. Correspondant à un canton, elle regroupe les 19 500 habitants de 24 communes, la commune-centre réunissant la moitié de la population.

L'intercommunalité est donc arrivée tardivement. A l'origine, nous avons lancé deux projets, la construction d'un centre aquatique en remplacement de l'ancienne piscine fermée – le nouvel équipement a été pour la ville-centre le symbole de la fierté retrouvée – et la création d'un centre intercommunal d'action sociale, d'autant plus justifié que les services sociaux de la ville-centre travaillaient gratuitement pour l'ensemble du canton. L'évolution a d'abord été vécue par les communes-membres comme l'affirmation d'un *leadership* de la plus grande commune ; cela se retrouve ailleurs et, encore récemment, lorsque je

suis allée à la rencontre des maires du département lors de la campagne des élections sénatoriales, certains maires m'ont dit qu'ils vivaient toujours mal cette situation. Il y a encore des difficultés ici et là – heureusement, ce n'est pas le cas partout. Et si l'intercommunalité est aujourd'hui acceptée, c'est qu'elle a créé et gère des services utiles à toute la population, accueil des petits, prise en charge périscolaire, loisirs pour tous, activités culturelles, etc.

Notre territoire compte 800 entreprises, essentiellement des commerces et de l'artisanat. Nous avons la chance d'être situé à proximité du sillon mosellan et du Luxembourg, si bien que notre taux de chômage ne dépasse pas la moyenne régionale, alors que nous avons dans le passé connu le drame des fermetures de mines et d'usines sidérurgiques. Même si nous manquons d'ingénierie, nous menons une action économique en concertation avec la région et l'Etat. Notre projet principal regroupe les intercommunalités du pays du bassin de Briey, le département, la région et l'Etat. Nous voulons créer une autorité organisatrice de transports urbains – le transport est un enjeu prégnant chez nous.

Notre communauté a vécu grâce à la TPU et au transfert de compétences. Mais elle devra inévitablement lever la taxe additionnelle pour développer de nouveaux services. En écoutant les divers intervenants, nous avons pu constater la grande diversité des situations, selon la région, l'histoire, les compétences, les conceptions qu'ont les uns et les autres du rôle des EPCI. C'est le signe que les territoires se sont appropriés les réformes, chacun selon sa personnalité. On peut parler à bon droit d'éco-diversité, car une intercommunalité est un écosystème ! Quand on refuse de tenir compte de la diversité, elle vous revient en boomerang, comme après la loi de 2010, autoritaire, donc contestée et un peu en sommeil actuellement. Combien de villages gaulois résistent à un regroupement imposé !

Réorganiser les territoires, soit, mais avec quels moyens ? Le problème est le même que pour les départements : les ressources manquent, les compensations sont insuffisantes lors des transferts. Une THU, une TFU seraient la mort des communes : il ne leur resterait qu'une enveloppe vide, comme une mue de serpent. Je ne peux soutenir cette proposition. En revanche, une clarification des compétences, un débat sur l'intérêt communautaire, seraient utiles. Il faudrait alors parler de subsidiarité, de recettes, de partage, de fiscalité mixte, de rapport au citoyen... Les Sivom avaient des compétences complètes, les intercommunalités ont des compétences découpées : on voit des choses parfois très bizarres. Il serait bon d'organiser la complémentarité des compétences, entre communes et communautés de communes. L'avenir va s'écrire de façon dynamique, sans négliger la diversité.

Je ne saurais conclure sans évoquer, mesdames, la lancinante question de la place des femmes au sein des communautés : en 2005, une étude de l'AdCF – qui gagnerait à être actualisée – a montré que l'équilibre entre hommes et femmes, au sein de ces structures, loin de s'améliorer, se dégrade. « Il y a très peu de femmes dans les postes de pouvoir, présidences et directions administratives, dans les grandes communautés », soulignaient les auteurs. Il faut en prendre conscience... (*Applaudissements*)

M. Michel Guégan, créateur de la première communauté de communes en France, président de la communauté de communes du Val d'Oust et de Lanvaux. – (*Applaudissements*). Ma communauté de communes n'est pas la réalisation d'un homme seul : c'est pourquoi je suis venu aujourd'hui en compagnie des élus de la communauté, nous avons passé la journée avec nos trois sénateurs et notre député, Loïc Bouvard.

Messieurs les Ministres, il est émouvant pour le petit maire que je suis de s'exprimer dans ce lieu si prestigieux. Je vous parlerai avec mon cœur. Le développement local est ma passion, mon combat. Depuis 1992, la révolution tranquille de l'intercommunalité est en marche, et dans les 77 départements où je me suis déplacé à l'appel d'associations d'élus ou de fonctionnaires territoriaux, on me disait : « tu verras, les changements de majorité vont balayer ta loi ». Il n'en a rien été. La loi de 1992 a été adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale, en avril 1991, à une voix près ; la loi Chevènement l'a été à l'unanimité : en seulement sept ans s'était produit le désenclavement des esprits. Une communauté de communes, ce n'est pas la suppression des communes membres, mais l'expression de leur solidarité au sein d'un territoire cohérent : mettre ensemble le meilleur, partager nos différences, réaliser ensemble ce qu'une commune seule ne pourrait accomplir.

En 1992, j'étais chargé de mission au conseil général d'Ille-et-Vilaine, occupé à mettre en place les syndicats de partage de la taxe professionnelle. Mais j'étais aussi élu dans le Morbihan. J'ai donc voulu créer chez moi un syndicat de développement économique et de solidarité du Val d'Oust. Une vingtaine de communes se sont réunies pour en discuter, non sans cris et chamailleries. Finalement, faute de mieux, nous sommes partis à cinq communes. En effet, les maires percevant beaucoup de taxe professionnelle se demandaient : « pourquoi partager ? ». Même en Porsche, répondais-je, nul n'est à l'abri d'un accident et la réparation coûte alors plus cher que pour une 4L...D'autres disaient : « une entreprise vient de s'implanter chez moi, avec cinq ans d'exonération de taxe professionnelle ; je veux bien entrer dans ton truc, mais dans cinq ans ». Hélas, il n'a pas fallu tant de temps à l'entreprise en question pour déposer le bilan. La commune concernée aurait mieux fait de nous rejoindre avant. Certaines communes, dont celle qui avait la laiterie Entremont, ont heureusement accepté de partager leur taxe professionnelle, dès 1990.

En 1992, quinze jours après la promulgation de la loi, nous avons demandé la transformation du syndicat en communauté de communes, pour franchir un pas supplémentaire sur le chemin de la solidarité. Le 2 juillet 1992, nous sommes ainsi devenus la première communauté, inaugurée par le ministre Sueur le 9 juillet suivant – il est d'ailleurs invité à notre anniversaire. Nous en avons entendu de belles : « ça va se casser la figure », nous prédisait-on. Mais l'utopie d'aujourd'hui, c'est la réalité de demain. Hergé le prouve avec *On a marché sur la lune* ! Et l'utopie d'aujourd'hui, c'est un territoire national couvert de structures de coopération intercommunale.

Qu'avons-nous fait, en vingt ans, dans notre communauté ? De cinq à l'origine, nous sommes passés à 14 en 1997, à 15 en 1998 et 16 en 2010, soit près

de 20 000 habitants, auxquels nous avons pu offrir une aide sociale à l'hébergement, des centres de multi-accueil pour la petite enfance, des lieux pour les adolescents, pour les personnes âgées, un premier service d'assainissement en 2001, la participation à un premier schéma régional des zones de développement de l'éolien ; et, grâce au tri sélectif et au compostage individuel, enseignés à l'école aux enfants, qui l'ont appris aux parents, nous n'avons pas eu à augmenter le taux de la redevance depuis huit ans.

Il faut une génération au moins pour faire progresser l'esprit communautaire, pour que chacun prenne la mesure du destin commun à construire. Notre conseil communautaire a souhaité rester seul pour l'instant, afin de renforcer d'abord la mutualisation financière, technique, humaine parmi ses seize membres. Cela ne signifie pas que nous restons isolés, nous travaillons avec nos voisins sur des dossiers précis. Mais nous préférons marcher en mettant un pied devant l'autre, pour ne pas tomber.

De la volonté des élus dépendent les nouveaux territoires. En matière d'institutions, le prêt-à-porter n'a plus lieu d'être, il faut du sur-mesure, un modèle adapté à la situation locale. Notre seule ambition est de faire progresser le territoire dont nous avons la responsabilité pour quelque temps. Demain ne sera pas comme hier, il sera comme nous le voulons aujourd'hui ; nous avons moins à découvrir qu'à inventer. Là où il y a une volonté, il y a un chemin, nous le trouverons ensemble, élus, associatifs, citoyens. L'Etat est là seulement pour nous accompagner. *(Applaudissements)*



(de gauche à droite : MM. Daniel HOFFEL et Jean-Pierre SUEUR)



(M. Philippe RICHERT, ministre chargé des collectivités territoriales)



(M. Jean-Pierre SUEUR)

CONCLUSION

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Merci à tous de ces témoignages et de ces précieuses réflexions. M. le président du Sénat étant retenu dans l'Ariège en raison des difficiles conditions météorologiques, j'invite M. le ministre des collectivités locales à conclure nos débats.

M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales.
– L'intercommunalité est une coproduction des gouvernements successifs et je salue tous les ministres présents aujourd'hui, et d'abord M. Hoeffel, avec lequel j'ai si étroitement travaillé. Tous les responsables qui se sont exprimés cet après-midi ont l'intercommunalité chevillée au corps. Ils en parlent avec une passion intacte. C'est effectivement un sujet d'importance.

La loi Joxe a été un texte majeur. J'étais sénateur quand la réforme des collectivités territoriales a été votée et j'ai la grande chance de contribuer maintenant à sa mise en application – c'est du bonheur partagé. La loi ATR s'inscrit en effet dans un continuum, comme la réforme des collectivités de 2010. Depuis plus de quarante ans, un mouvement lent et progressif nous a conduits à cette « République décentralisée » à présent proclamée dans notre loi fondamentale. La décentralisation n'est plus de gauche ou de droite, elle est patrimoine commun, contribuant à la vitalité de nos institutions républicaines. On ne revient pas sur de telles lois.

Avec la loi ATR, on a commencé à parler du couple commune-EPCI. Tout n'est pas identique partout. Organiser une intercommunalité autour d'une grande ville, même avec de nombreux membres, ne pose guère de problème ; créer une entité intercommunale en milieu rural avec 50 communes peut être très compliqué ! C'est pourquoi divers statuts ont été imaginés, métropole, pôles métropolitains, communautés d'agglomération, communautés de communes... On ne complexifie pas en donnant la possibilité d'adapter les réponses au terrain. Le département du Bas-Rhin a confié à la ville de Strasbourg la gestion de l'action sociale, dans laquelle pourtant il n'a pas un rôle secondaire. Le but était de simplifier les démarches des citoyens. Département et ville n'ont pas toujours la même couleur politique : chaque année, il faut rediscuter des budgets alloués mais, généralement, on tombe d'accord, car il y va de l'efficacité du service rendu à la population. Dans une communauté de communes de 8 000 habitants, bien sûr, les réponses ne sont pas les mêmes.

Oui, il faut du temps pour réformer : comité Balladur, groupe de travail du Sénat, groupe de travail de l'Assemblée nationale, examen par chacune des deux assemblées, l'élaboration de la dernière loi de réforme des collectivités territoriales a pris du temps. Mais elle ouvre la possibilité d'approches diverses. La loi ATR avait réorganisé le territoire, par la décentralisation, ainsi que par la déconcentration. Demain, il faudra redéfinir le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités. Le budget de l'Etat hors collectivités locales représente

280 milliards d'euros, les budgets des collectivités, 230 milliards : le volet le plus important reste à l'Etat, même si nous vivons dans une République décentralisée. Il faudra rechercher le meilleur équilibre dans la répartition des pouvoirs et approfondir le statut de l'élu.

Sur les territoires fragiles, l'intercommunalité a eu prise très tôt : car les élus ont vite compris l'intérêt de se réunir. Dans les villes, les territoires aisés, on voyait moins l'utilité de s'engager dans cette affaire-là. Et la loi ATR n'imposait pas. En Allemagne, les regroupements communaux ont été menés de façon assez autoritaire, en Italie aussi. En France, certains, comme Terra Nova, recommandent cela. Nous avons néanmoins choisi le dialogue. La mise en place a donc été plus compliquée, il y a des imperfections à corriger, des communes isolées (1 900), des syndicats qui subsistent (15 000).

On nous avait prédit que la réforme des collectivités territoriales ne fonctionnerait pas. Or, dans deux-tiers des départements, le schéma est adopté, souvent avec un consensus large – du reste, les débats ont plus souvent opposé des élus de même tendance que des adversaires politiques. Le but a été d'éviter que des communes demeurent en dehors, parce qu'elles ont des moyens suffisants ; de promouvoir la continuité territoriale ; de faire coïncider bassins de vie et intercommunalités, ce qui est parfois compliqué, reconnaissons-le.

On a dénoncé une volonté de centralisation parce que l'élaboration des schémas était confiée aux préfets, comme s'il ne fallait pas une base de travail. Certains ont pris les préfets à rebrousse-poil ; de leur côté, des représentants de l'Etat sont allés trop loin ; mais, lors du débat sur le schéma, on est revenu à un équilibre. Aujourd'hui, dans les deux-tiers des départements, là où le schéma est adopté, le nombre d'EPCI diminue de 20%, le nombre de syndicats a baissé d'autant : on passe de 15 000 à 12 000 – et de 1 828 à 1 477 intercommunalités. Lorsque tous les départements seront dotés d'un schéma, la baisse sera d'environ 30% : ce sera une amélioration, porteuse de cohérence. La première métropole, Nice-Côte-d'Azur, vient d'être créée, 13 communes nouvelles et, au moins, huit pôles métropolitains sont prévus.

La réforme est-elle achevée ? Bien sûr que non. Tous les départements n'ont pas encore leur schéma, les remarques faites doivent être prises en compte, des ajustements législatifs sont encore nécessaires. La proposition de loi Sueur n'a pu prospérer en raison d'autres dispositions qui y figuraient, mais la proposition de loi Pélissard pourrait être adoptée la semaine prochaine...

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous allons essayer de trouver une solution.

M. Philippe Richert, ministre. – Le groupe Pélissard, le groupe Sueur et le gouvernement discutent pour qu'un texte puisse être voté par les deux assemblées. La mutualisation des services impose de faciliter les regroupements. Dans mon canton, à côté de la communauté de communes couvrant l'ensemble du territoire, il y avait aussi des syndicats, d'eau par exemple. Il est temps de simplifier !

Je me suis toujours battu pour l'autonomie fiscale et financière des collectivités. Les choses, pourtant, ne sont pas si simples. Les droits de mutation, ressource des départements, rapportaient jusqu'en 2008 entre 7 et 8 milliards d'euros. Or, avec la crise, le produit a chuté à 5,3 milliards en 2009. S'il est remonté à 7 milliards en 2010, tous les départements n'en ont pas également profité. En outre, les ressources fiscales n'augmentent pas forcément là où les dépenses sociales progressent le plus... Il faudra remettre à plat le sujet. Vous êtes contents lorsque les recettes fiscales augmentent, vous réclamez l'aide de l'Etat lorsqu'elles reculent : vous voulez l'autonomie, mais avec une garantie d'augmentation ! Le financement par dotation, comme pour le RSA, méritera lui aussi un débat. Les départements ont une compétence liée, ils interviennent presque comme des services extérieurs de l'Etat qui définit et rembourse les prestations.

La péréquation verticale par la DGF représente 3 milliards d'euros par an. La nouvelle péréquation horizontale, c'est-à-dire entre collectivités, a posé quelques problèmes. Il y avait déjà une péréquation en Ile-de-France avec le FSRIF. La définition des communes et intercommunalités riches et de celles qui sont pauvres n'était pas simple. Nous devons affiner les choses au cours des années à venir, notamment en concertation avec le Comité des finances locales.

La France a longtemps attendu pour aller vers la décentralisation. A présent, nous y sommes et nous recherchons l'efficacité, sans la complexité. La loi ATR a fait date, nous obligeant à réfléchir. La réforme des collectivités territoriales n'est qu'un volet de plus. Cependant, j'y insiste, nous ne pourrions faire abstraction de la crise économique dans nos réflexions.

A titre personnel, je crois que le rôle de la région, dans le couple région-département, et de l'intercommunalité dans le couple intercommunalité-commune va s'accroître, comme celui des intercommunalités par rapport aux communes. Il faudra chaque année remettre l'ouvrage sur le métier – sans rupture, espérons-le, et en nous donnant du temps. Pierre Mauroy disait en janvier 2010 qu'il faut « poursuivre jusqu'à son terme ce mouvement de regroupement des communes ». Il ajoutait : « il faudra peut-être du temps, raison de plus pour en avoir la volonté ». La loi ATR a beaucoup apporté : tirons-en le meilleur afin d'améliorer l'efficacité au service de la démocratie, en faisant le meilleur usage de l'argent public. *(Applaudissements)*

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Merci, monsieur le Ministre, d'avoir bien voulu conclure ce colloque. Je remercie aussi tous les intervenants pour la qualité de leurs réflexions. Il a régné tout au long des interventions et des débats un état d'esprit profondément intercommunal, une passion pour les collectivités territoriales, dont je me réjouis. *(Applaudissements)*.

ANNEXE 1

PROGRAMME DU COLLOQUE

Ouverture

par M. Jean-Pierre SUEUR, président de la commission des Lois du Sénat.

Table ronde n° 1

- **Genèse de la loi du 6 février 1992**

avec M. Pierre-René LEMAS, ancien directeur général des collectivités locales, directeur de cabinet du président du Sénat ;

M. Marc ABADIE, ancien directeur de cabinet du secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, directeur général de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne ;

et M. Didier LALLEMENT, ancien directeur de cabinet du secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, préfet de la région Basse-Normandie, préfet du Calvados.

Table ronde n° 2

- **Une démarche législative présentée par les membres du Gouvernement qui ont élaboré et défendu la loi du 6 février 1992 devant le Parlement**

avec M. Pierre JOXE, ancien ministre de l'Intérieur ;

M. Jean-Michel BAYLET, ancien secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, sénateur de Tarn-et-Garonne ;

M. Philippe MARCHAND, ancien ministre de l'Intérieur ;

et M. Jean-Pierre SUEUR, ancien secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, président de la commission des Lois du Sénat.

Table ronde n° 3

- **Bilan et perspectives des communautés de communes**

présidée par M. Daniel HOEFFEL, ancien ministre délégué auprès du ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, chargé de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales, ancien vice-président du Sénat ;

avec M. Daniel DELAVEAU, président de l'Assemblée des Communautés de France, président de Rennes métropole ;

M. Charles GUENÉ, président de la communauté de communes d'Auberive Vingeanne et Montsaigeonnais, sénateur de la Haute-Marne, vice-président du Sénat ;

M. Yves DÉTRAIGNE, président de la communauté de communes de la Plaine de Bourgogne, sénateur de la Marne ;

Mme Evelyne DIDIER, vice-présidente de la communauté de communes du Jarnisy, sénatrice de Meurthe-et-Moselle ;

et M. Michel GUÉGAN, créateur de la première communauté de communes en France, président de la communauté de communes du Val d'Oust et de Lanvaux.

Conclusion

par M. Philippe RICHERT, ministre chargé des collectivités territoriales.

ANNEXE 2

LOI D'ORIENTATION N° 92-125 DU 6 FÉVRIER 1992 RELATIVE À L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

JORF N° 33 du 8 février 1992

NOR : INTX9000102L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1er. - L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat.

Elle est organisée, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public.

TITRE Ier

DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ETAT

Art. 2. - Placées sous l'autorité du Premier ministre et de chacun des ministres, les administrations civiles de l'Etat se composent d'administrations centrales et de services déconcentrés.

La répartition des missions entre les administrations centrales et les services déconcentrés s'organise selon les principes fixés par la présente loi.

Sont confiées aux administrations centrales les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial.

Les autres missions, et notamment celles qui intéressent les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, sont confiées aux services déconcentrés dans les conditions fixées par les articles 34 et 79 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Art. 3. - Dans tous les textes législatifs et réglementaires, la référence à « services extérieurs » est remplacée par celle à « services déconcentrés ».

Art. 4. - Pour exercer leurs missions, les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat sont, sauf disposition législative contraire ou exception prévue par décret en Conseil d'Etat, organisés dans le cadre des circonscriptions territoriales suivantes :

- circonscription régionale ;
- circonscription départementale ;
- circonscription d'arrondissement.

Art. 5. - Après le deuxième alinéa de l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« A ce titre, il met en œuvre les politiques nationale et communautaire concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire. Dans ces domaines, les représentants de l'Etat dans les départements compris dans la circonscription régionale prennent des décisions conformes aux orientations qu'il fixe et lui en rendent compte.

« Il anime et coordonne dans la région les politiques de l'Etat en matière culturelle, d'environnement, ainsi que celles relatives à la ville et à l'espace rural. »

Art. 6. - Pour l'application des dispositions de la présente loi et notamment des articles 2 et 4, un décret en Conseil d'Etat portant charte de la déconcentration précisera les modalités des transferts d'attributions des administrations centrales aux services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat ainsi que les principes d'organisation des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat.

Ce décret devra intervenir dans un délai de six mois suivant la publication de la présente loi.

Art. 7. - Les services déconcentrés de l'Etat peuvent concourir par leur appui technique aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération qui en font la demande. Dans ce cas, cet appui est fourni dans des conditions définies par convention passée entre le représentant de l'Etat et, selon le cas, le président du conseil régional, le président du conseil général, le maire ou le président de l'établissement public de coopération.

Art. 8. - Avant le 31 décembre 1992, le Gouvernement adressera au Parlement un rapport sur la répartition des attributions et les transferts intervenus entre administrations centrales et services déconcentrés de l'Etat.

Art. 9. - Dans le premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 73-06 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, après les mots : « personne physique », sont insérés les mots : « ou morale ».

La deuxième phrase du premier alinéa du même article est supprimée.

TITRE II DE LA DEMOCRATIE LOCALE

Art. 10. - Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce dans les conditions prévues au présent titre, sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs.

CHAPITRE Ier

De l'information des habitants sur les affaires locales

Art. 11. - Les articles L.212-1 et L.261-3 du code des communes sont complétés par un second alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes de 3500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L.121-10-1. »

Art. 12. - Avant le premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un débat a lieu au conseil régional sur les orientations budgétaires.

« Le projet de budget de la région est préparé et présenté par le président du conseil régional qui est tenu de le communiquer aux membres du conseil régional avec les rapports correspondants, douze jours au moins avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen dudit budget. »

Art. 13. - I. - L'article L. 212-14 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 212-14. - Les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption ou éventuellement leur notification après règlement par le représentant de l'Etat dans le département.

« Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen de publicité au choix du maire.

Dans les communes de 3500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 241-6, sont assortis en annexe :

« 1° De données synthétiques sur la situation financière de la commune ;

« 2° De la liste des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions ;

« 3° De la présentation consolidée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune.

Cette mesure prend effet à compter de la production du compte administratif afférent à l'année 1992 ;

« 4° Des tableaux de synthèse des comptes administratifs afférents au dernier exercice connu des organismes de coopération intercommunale dont est membre la commune ;

« 5° Du bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital ou au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 500000 F ou représentant plus de 50 p. 100 du budget de l'organisme ;

« 6° D'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement.

« Dans ces mêmes communes de 3500 habitants et plus, les documents visés au 1° font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

II. - Dans le 1° de l'article L. 261-1 du code des communes, la référence à l'article L. 212-14 de ce même code est supprimée.

Art. 14. - Il est inséré, dans le code des communes, un article L. 321-6 ainsi rédigé :

« Art. L. 321-6. - Dans les communes de 3500 habitants et plus, les documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués, qui doivent être remis à la commune en application de conventions de délégation de service public, à l'exception de ceux mentionnés à l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, sont mis à la disposition du public sur place à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe, dans les quinze jours qui suivent leur réception. Le public est avisé par le maire de cette réception par voie d'affiche apposée en mairie et aux lieux habituels d'affichage pendant au moins un mois. »

Art. 15. - Les dispositions des articles L. 212-1, L. 212-14, L. 261-3 et L. 321-6 du code des communes s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3500 habitants et plus, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 166-5 du code des communes, qui comprennent au moins une commune de 3500 habitants et plus.

Le lieu de mise à la disposition du public est le siège de l'établissement et les mairies des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte.

Art. 16. - I. - L'article 67 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux est complété par un second alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions des articles L. 212-14 et L. 321-6 du code des communes sont applicables aux départements. Le lieu de mise à disposition du public est l'hôtel du département. Ces documents peuvent également être mis à la disposition du public dans chaque canton, dans un lieu public. »

II. - L'article 6 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée est complété par un septième alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions des articles L. 212-14 et L. 321-6 du code des communes sont applicables aux régions. Le lieu de mise à disposition du public est l'hôtel de la région. Ces documents peuvent également être mis à la disposition du public dans chaque département, dans un lieu public. »

III. - Les dispositions prévues aux I et II s'appliquent également aux établissements publics de coopération interdépartementale, aux établissements publics de coopération interrégionale et aux syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 166-1 du code des communes qui comprennent au moins un département ou une région. Le lieu de mise à disposition du public est le siège de l'établissement et les hôtels des départements et des régions membres.

Art. 17. - I. - Dans le premier alinéa de l'article L. 121-19 du code des communes, les mots : « Tout habitant ou contribuable » sont remplacés par les mots : « Toute personne physique ou morale ».

II. - L'article L. 121-19 du code des communes est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :

« La personne visée au premier alinéa désireuse de se faire communiquer la copie des budgets ou des comptes d'une commune peut l'obtenir, à ses frais, aussi bien du maire que des services extérieurs de l'Etat. »

III. - L'article 67 de la loi du 10 août 1871 précitée est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions de l'article L. 121-19 du code des communes sont applicables aux départements. »

IV. - L'article 6 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée est complété par un huitième alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions de l'article L. 121-19 du code des communes sont applicables aux régions. »

V. - Les dispositions de l'article L. 121-19 du code des communes s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes, aux établissements publics de coopération intercommunale, aux établissements publics de coopération interdépartementale, aux établissements publics de coopération interrégionale et aux syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 166-1 du code des communes.

Art. 18. - I. - L'article L. 121-18 du code des communes est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes de 3500 habitants et plus, le dispositif des délibérations à caractère réglementaire est publié dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

II. - L'article L. 122-29 du même code est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes de 3500 habitants et plus, les arrêtés municipaux à caractère réglementaire sont publiés dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

III. - Dans le 1° de l'article L. 181-1 du même code, la référence à l'article L. 122-29 est supprimée.

IV. - Il est inséré, dans le titre VI du livre Ier du code des communes, un chapitre IX intitulé : « Dispositions communes » qui comprend un article L. 169-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 169-1. - Dans les établissements publics de coopération comprenant au moins une commune de 3500 habitants et plus, le dispositif des actes réglementaires pris par l'assemblée délibérante ou l'organe exécutif est transmis dans le mois, pour affichage, aux communes membres ou est publié dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

V. - Après le paragraphe II de l'article 45 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, il est inséré un paragraphe IIbis ainsi rédigé :

« II bis. - Les actes réglementaires pris par les autorités départementales sont publiés dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

VI. - Après le paragraphe II de l'article 7 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée, il est inséré un paragraphe II bis ainsi rédigé :

« II bis. - Les actes réglementaires pris par les autorités régionales sont publiés dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

VII. - Après l'article 91 de la loi du 10 août 1871 précitée, il est inséré un article 91 bis ainsi rédigé :

« Art. 91 bis. - Dans les établissements publics de coopération comprenant au moins un département, le dispositif des actes réglementaires pris par l'assemblée délibérante ou l'organe exécutif est transmis dans le mois, pour affichage, aux départements membres et est publié dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

VIII. - Dans les établissements publics de coopération comprenant au moins une région, le dispositif des actes réglementaires pris par l'assemblée délibérante ou l'organe exécutif est transmis dans le mois, pour affichage, aux régions membres et est publié dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 19. - I. - Le dispositif des délibérations du conseil municipal prises en application de l'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée et de l'article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983, ainsi que celui des délibérations approuvant une convention de délégation de service public, fait l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

Cette disposition est applicable aux délibérations de même nature prises par les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale. L'insertion est effectuée dans une publication locale diffusée dans l'ensemble des communes concernées.

II. - Le dispositif des délibérations du conseil général et du conseil régional prises en application de l'article 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée et de l'article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 précitée, ainsi que celui de leurs délibérations approuvant une convention de délégation de service public, fait l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans le département ou dans la région.

Cette disposition est applicable aux délibérations de même nature prises par les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération interdépartementale ou interrégionale. L'insertion est effectuée dans une publication locale diffusée dans les départements ou les régions concernés.

Art. 20. - I. - L'article L. 121-15 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 121-15. - Les séances des conseils municipaux sont publiques.

« Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos.

« Sans préjudice des pouvoirs que le maire tient de l'article L. 121-16, ces séances peuvent être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle. »

II. - L'article 40 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 40. - Les séances du conseil général sont publiques.

« Néanmoins, sur la demande de cinq membres ou du président, le conseil général peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos.

« Sans préjudice des pouvoirs que le président du conseil général tient de l'article 29 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, ces séances peuvent être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle. »

CHAPITRE II

De la participation des habitants à la vie locale

Art. 21. - Il est inséré dans le titre II du livre Ier du code des communes un chapitre V ainsi rédigé :

« Chapitre V

« Participation des habitants à la vie locale

« Art. L. 125-1. - Les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune. La consultation peut ne concerner que les électeurs d'une partie du territoire de la commune pour des affaires intéressant spécialement cette partie de la commune.

« Art. L. 125-2. - Sur proposition du maire, ou sur demande écrite du tiers des membres du conseil municipal dans les communes de 3500 habitants et plus, ou sur demande écrite de la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 3500 habitants, le conseil municipal délibère sur le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Dans ce cas, l'urgence ne peut être invoquée.

« La délibération qui décide la consultation indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis.

« Art. L. 125-3. - Un dossier d'information sur l'objet de la consultation est mis à la disposition du public sur place à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe quinze jours au moins avant le scrutin. L'accès du public au dossier est assuré dans les conditions fixées par l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

« Art. L. 125-4. - Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, le conseil municipal délibère dans les conditions prévues à l'article L. 121-12.

« Art. L. 125-5. - Aucune consultation ne peut avoir lieu à partir du 1er janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux ni durant les campagnes électorales précédant les élections au suffrage universel direct ou indirect. Deux consultations portant sur un même objet ne peuvent intervenir dans un délai inférieur à deux ans.

« Un délai d'un an doit s'écouler entre deux consultations.

« Art. L. 125-6. - En cas de recours en annulation devant le tribunal administratif et, s'il y a lieu, en appel devant le Conseil d'Etat, aucune consultation ne peut avoir lieu tant que l'élection du conseil municipal n'a pas fait l'objet d'une décision devenue définitive.

« Art. L. 125-7. - Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent chapitre. »

Art. 22. - Il est inséré, dans le code des communes, un article L. 121-20-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 121-20-1. - Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune, comprenant des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales. « Il en fixe la composition sur proposition du maire.

« Chaque comité est présidé par un membre du conseil municipal. Il établit chaque année un rapport communiqué au conseil municipal. »

Art. 23. - Il est inséré, dans la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, un article 6-1 ainsi rédigé :

« Art. 6-1. - Les conseils généraux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion peuvent consulter pour avis le comité économique et social et le comité de la culture, de l'éducation et de l'environnement, sur toute question entrant dans les compétences de leur département. »

Art. 24. - I. - Dans l'article 14 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée, les mots :» comité économique et social » sont remplacés par les mots :» conseil économique et social régional ».

II. - Dans l'article 5 de la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 précitée, les mots « comité économique et social » sont remplacés par les mots « conseil économique et social régional. »

Art. 25. - I. - Les quatrième (2o), cinquième (3o) et sixième (4o) alinéas de l'article 14 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée sont ainsi rédigés :

« 2° Au projet de plan de la région et à son bilan annuel d'exécution ainsi qu'à tout document de planification et aux schémas directeurs qui intéressent la région ;

« 3° Aux différents documents budgétaires de la région, pour se prononcer sur leurs orientations générales ;

« 4° Aux orientations générales dans les domaines sur lesquels le conseil régional est appelé à délibérer en application des dispositions des lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitées ou de toute autre loi reconnaissant une compétence aux régions, ainsi qu'aux schémas et aux programmes prévus par ces lois et au bilan des actions menées dans ces domaines ; ».

II. - Avant le premier alinéa de l'article 15 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Chaque conseil économique et social régional comprend des sections dont le nombre, les attributions, la composition et le fonctionnement sont fixés par un décret en Conseil d'Etat sur sa proposition. Ces sections émettent des avis.

« Le conseil économique et social régional se prononce sur tous les avis et rapports établis par les sections avant leur transmission à l'autorité compétente. Ces avis et rapports sont communiqués au conseil régional. » III. - La deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 15 de la même loi est ainsi rédigée :

« Ces moyens doivent permettre notamment d'assurer le secrétariat des séances du conseil et de celles de ses sections et commissions. »

Art. 26. - I. - Il est rétabli, dans le code des communes, un article L. 322-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 322-2. - Il est créé une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée. Elle doit comprendre parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés. Elle est présidée par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. Cette obligation ne s'applique qu'aux services des communes de plus de 3500 habitants et aux établissements publics de coopération comprenant au moins une commune de 3500 habitants et plus. »

II. - Les textes particuliers régissant le fonctionnement des services publics locaux devront être mis en conformité avec les dispositions de l'article L. 322-2 du code des communes dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi.

Art. 27. - Il est inséré, dans le titre Ier du livre III du code des communes, un chapitre VIII intitulé : « Dispositions diverses » qui comprend les articles L.318-1 à 318-3 ainsi rédigés :

« Art. L.318-1. - Certains services municipaux peuvent être mis à la disposition de la population dans des annexes mobiles de la mairie.

« Toutefois, aucune opération d'état civil impliquant le déplacement des registres d'état civil ne peut être réalisée dans ces annexes mobiles.

« Art. L.318-2. - Des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande.

« Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. « Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation.

« Art. L.318-3. - Dans les communes de plus de 3500 habitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun. Un décret d'application déterminera les modalités de cette mise à disposition. »

CHAPITRE III

Des droits des élus au sein des assemblées locales

Art. 28. - I. - Il est rétabli, dans le code des communes, un article L.121-22 ainsi rédigé :

« Art. L.121-22. - Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération. »

II. - Il est rétabli, dans la loi du 10 août 1871 précitée, un article 23 ainsi rédigé :

« Art. 23. - Tout membre du conseil général a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires du département qui font l'objet d'une délibération. »

Art. 29. - Le deuxième alinéa de l'article L.121-9 du code des communes est ainsi rédigé :

« Il est tenu de le convoquer dans un délai maximal de trente jours quand la demande motivée lui en est faite par le représentant de l'Etat dans le département ou par le tiers au moins des membres du conseil municipal en exercice dans les communes de 3500 habitants et plus et par la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 3500 habitants. »

Art. 30. - I. - L'article L.121-10 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L.121-10. - I. - Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est adressée aux conseillers municipaux par écrit et à domicile.

« II. - Dans les communes de moins de 3500 habitants, la convocation est adressée trois jours francs au moins avant celui de la réunion.

« En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire, sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc. Le maire en rend compte dès l'ouverture de la séance au conseil municipal, qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion pour tout ou partie à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

« III. - Dans les communes de 3500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal.

« Si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces peut, à sa demande, être consulté à la mairie par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur.

« Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc.

« Le maire en rend compte dès l'ouverture de la séance au conseil municipal, qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion pour tout ou partie à l'ordre du jour d'une séance ultérieure. » II. - Les dispositions du III de l'article L. 121-10 du code des communes s'appliquent aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 166-5 du même code qui comprennent une commune d'au moins 3500 habitants.

III. - Dans l'article L. 181-1 du code des communes, les mots : « et L. 121-10 » sont remplacés par les mots : « des I et II de l'article L. 121-10 ».

Art. 31. - I. - Il est inséré, dans le code des communes, un article L. 121-10-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 121-10-1. - Dans les communes de 3500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. Le règlement intérieur peut être déféré devant le tribunal administratif. »

II. - L'article 39 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est ainsi rédigé :

Art. 39. - Le conseil général établit son règlement intérieur dans le mois qui suit son renouvellement. Le règlement intérieur peut être déféré devant le tribunal administratif. »

Art. 32. - I. - Il est inséré, dans le code des communes, un article L. 121-15-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 121-15-1. - Les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune. Dans les communes de 3500 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions. A défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées par une délibération du conseil municipal. »

II. - Il est rétabli, dans la loi du 10 août 1871 précitée, un article 33 ainsi rédigé :

« Art. 33. - Les conseillers généraux ont le droit d'exposer en séance du conseil général des questions orales ayant trait aux affaires du département. Le règlement intérieur en fixe la fréquence ainsi que les conditions de présentation et d'examen. »

Art. 33. - Le premier alinéa de l'article L. 121-20 du code des communes est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Dans les communes de plus de 3500 habitants, la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offre et des bureaux d'adjudications, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale. »

Art. 34. - I. - Le début du deuxième alinéa de l'article 282 du code des marchés publics est ainsi rédigé :

« Lorsqu'il s'agit d'une région, par le président du conseil régional ou son représentant, président, et par cinq membres du conseil élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste ; le comptable de la région... » (Le reste sans changement.)

I. - Le début du troisième alinéa du même article est ainsi rédigé :

« Lorsqu'il s'agit d'un département, par le président du conseil général ou son représentant, président, et par cinq membres du conseil élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste ; le comptable du département... » (Le reste sans changement.)

III. - Le début du quatrième alinéa du même article est ainsi rédigé :

« Lorsqu'il s'agit d'une commune de 3500 habitants et plus, par le maire, président ou son représentant, et par cinq membres du conseil municipal élus par le conseil à la représentation proportionnelle au plus fort reste ; le receveur municipal... » (Le reste sans changement.)

IV. - Il est ajouté, après le quatrième alinéa de l'article 282 du code des marchés publics, un cinquième alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'il s'agit d'une commune de moins de 3500 habitants, par le maire ou son représentant et par trois membres du conseil municipal élus par le conseil à la représentation proportionnelle au plus fort reste ; le receveur municipal assiste à l'adjudication, il peut formuler des avis. »

V. - Il est ajouté, après le cinquième alinéa nouveau de l'article 282 du code des marchés publics, un sixième alinéa ainsi rédigé :

« Dans tous les cas énumérés ci-dessus, il est procédé, selon les mêmes modalités, à l'élection de suppléants en nombre égal à celui des membres titulaires. »

Art. 35. - Le premier alinéa de l'article 299 du code des marchés publics est ainsi rédigé :

« Les plis contenant les offres sont ouverts par une commission composée comme le bureau d'adjudication mentionné à l'article 282. »

Art. 36. - I. - Les dispositions des articles L.121-9, L.121-10-1 et L.121-15-1 du code des communes s'appliquent aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes mentionnés à l'article L.166-5 du code des communes.

Pour l'application de ces dispositions, ces établissements publics sont soumis aux règles applicables aux communes de 3500 habitants et plus, s'ils comprennent au moins une commune de 3500 habitants et plus. Ils sont soumis aux règles applicables aux communes de moins de 3500 habitants dans le cas contraire.

II. - Le deuxième alinéa de l'article L.163-12 du code des communes est abrogé.

Art. 37. - Dans la loi du 10 août 1871, la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, la loi n° 82-214 du 2 mars 1982 et la loi n° 82-1171 du

31 décembre 1982 précitées, le mot : « bureau » est remplacé par les mots : « commission permanente ».

Art. 38. - I. - Le quatrième alinéa de l'article 38 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est remplacé par huit alinéas ainsi rédigés :

« Aussitôt après l'élection du président et sous sa présidence, le conseil général fixe le nombre des vice-présidents et des autres membres de la commission permanente.

« Les candidatures aux différents postes de la commission permanente sont déposées auprès du président dans l'heure qui suit la décision du conseil général relative à la composition de la commission permanente. Si, à l'expiration de ce délai, une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir, les nominations prennent effet immédiatement et il en est donné lecture par le président.

« Dans le cas contraire, les membres de la commission permanente autres que le président sont élus au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. « Chaque conseiller général ou groupe de conseillers généraux peut présenter une liste de candidats dans l'heure qui suit l'expiration du délai susvisé.

« Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste. Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes.

« Après la répartition des sièges, le conseil général procède à l'affectation des élus à chacun des postes de la commission permanente au scrutin uninominal dans les mêmes conditions que pour l'élection du président et détermine l'ordre de leur nomination.

« Les membres de la commission permanente autres que le président sont nommés pour la même durée que le président.

« En cas de vacance de siège de membre de la commission permanente autre que le président, le conseil général peut décider de compléter la commission permanente. La ou les vacances sont alors pourvues selon la procédure prévue au cinquième alinéa ci-dessus. A défaut d'accord, il est procédé au renouvellement intégral des membres de la commission permanente autres que le président dans les conditions prévues aux sixième, septième, huitième et neuvième alinéas ci-dessus. »

II. - L'article 38 de la même loi est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le président et les membres de la commission permanente ayant reçu délégation en application de l'article 31 de la présente loi forment le bureau. »

Art. 39. - Le a de l'article 11 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée est ainsi rédigé :

« a) Les articles 19, 20, 23, 29, 30, 31, 32, 33, 36bis, 54 et le second alinéa de l'article 63 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux. »

Art. 40. - A la fin de l'article 22 de la loi n° 76-394 du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région Ile-de-France, les mots : « et de membre du Gouvernement » sont supprimés.

Art. 41. - I. - Dans le code de la famille et de l'aide sociale, le deuxième alinéa de l'article 138 est ainsi rédigé :

« Le conseil d'administration comprend, outre son président, en nombre égal, des membres élus en son sein à la représentation proportionnelle, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et des membres nommés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale parmi les personnes participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune ou les communes considérées. »

II. - Après le deuxième alinéa du même article 138, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les membres désignés par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et les membres nommés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale le sont à la suite de chaque renouvellement du conseil municipal et pour la durée du mandat de ce conseil. Leur mandat est renouvelable. »

III. - Le même article 138 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Sauf disposition contraire, les modalités et conditions d'application des articles 136 à 140 du présent code sont fixées par décret en Conseil d'Etat. « Le renouvellement de l'ensemble des administrateurs des centres d'action sociale intervient à la date de publication du décret précité. »

IV. - Le décret en Conseil d'Etat prévu au deuxième alinéa de l'article 138 du code de la famille et de l'aide sociale sera publié dans les six mois à compter de la publication de la présente loi.

Art. 42. - Après le cinquième alinéa de l'article 8 de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Les élus locaux agissant en tant que mandataires des collectivités territoriales ou de leur groupement au sein du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ne sont pas considérés comme entrepreneurs de services municipaux, départementaux ou régionaux au sens des articles L.207, L.231 et L.343 du code électoral.

« Lorsque ces représentants souhaitent exercer des fonctions entraînant la perception de rémunérations ou d'avantages particuliers, ils doivent y être autorisés par une délibération expresse de l'assemblée qui les a désignés ; cette délibération fixe le montant maximum des rémunérations ou avantages susceptibles d'être perçus ainsi que la nature des fonctions qui les justifient. »

CHAPITRE IV

Du contrôle a posteriori des actes des collectivités locales

Art. 43. - I. - Il est rétabli, dans le code des communes, un article L.314-1 ainsi rédigé :

« Art. L.314-1. - Aux conventions de marché des communes et des établissements publics communaux ou intercommunaux transmises par application du II de l'article 2 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement, dans un délai de quinze jours à compter de leur signature, l'autorité territoriale joint l'ensemble des pièces dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

« Elle certifie, par une mention apposée sur le marché notifié au titulaire, que celui-ci a bien été transmis en précisant la date de cette transmission. « Elle informe, dans un délai de quinze jours, le représentant de l'Etat dans le département ou son délégué dans l'arrondissement de la date de notification de ce marché. »

II. - L'article 45 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est complété par un V ainsi rédigé :

« V. - Les dispositions de l'article L. 314-1 du code des communes sont applicables aux marchés passés par les départements et les établissements publics départementaux. »

III. - L'article 7 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée est complété par un VIII ainsi rédigé :

« VIII. - Les dispositions de l'article L.314-1 du code des communes sont applicables aux marchés passés par les régions et les établissements publics régionaux. »

Art. 44. - Le troisième alinéa des articles 3 et 46 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée et le troisième alinéa du V de l'article 7 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée sont complétés par une phrase ainsi rédigée :

« Il est statué dans un délai d'un mois. »

Art. 45. - Le sixième alinéa de l'article 8 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est ainsi rédigé :

« Lorsque le budget d'une commune a été réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département, les budgets supplémentaires afférents au même exercice sont transmis par le représentant de l'Etat à la chambre régionale des comptes. En outre, le vote du conseil municipal sur le compte administratif prévu à l'article 9 intervient avant le vote du budget primitif afférent à l'exercice suivant. Lorsque le compte administratif adopté dans les conditions ci-dessus mentionnées fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget communal, ce déficit est reporté au budget primitif de l'exercice suivant. Ce budget primitif est transmis à la chambre régionale des comptes par le représentant de l'Etat dans le département. »

Art. 46. - L'article 9-2 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« A défaut, le représentant de l'Etat saisit, selon la procédure prévue par l'article 8 de la présente loi, la chambre régionale des comptes du plus proche budget voté par la commune. »

Art. 47. - I. - Le douzième alinéa de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est complété par trois phrases ainsi rédigées :

« Elle peut également assurer ces vérifications sur demande motivée soit du représentant de l'Etat dans la région ou le département, soit de l'autorité territoriale. Les observations qu'elle présente à cette occasion sont communiquées à l'autorité territoriale concernée, aux représentants des établissements, sociétés, groupements et organismes concernés ainsi qu'au représentant de l'Etat. Dans ce cas, il est fait application des dispositions de l'avant-dernier alinéa du présent article. »

II. - La deuxième phrase du douzième alinéa du même article est complétée par les mots : « ainsi que l'ordonnateur qui était en fonctions au cours de l'exercice examiné ».

En conséquence, l'avant-dernière phrase du même alinéa est ainsi rédigée :

« Lorsque des observations sont formulées, elles ne peuvent être arrêtées définitivement avant que l'ordonnateur, et celui qui était en fonctions au cours de l'exercice examiné, aient été en mesure de leur apporter une réponse écrite. »

III. - Le même article 87 est complété par un dernier alinéa ainsi rédigé :

« Les conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public peuvent être transmises par le représentant de l'Etat dans le département à la chambre régionale des comptes. Il en informe l'autorité territoriale concernée. La chambre régionale des comptes examine cette convention. Elle formule ses observations dans un délai d'un mois à compter de sa saisine. L'avis de la chambre régionale des comptes est transmis à la collectivité territoriale ou à l'établissement public intéressé et au représentant de l'Etat. Les dispositions de l'article 13 de la présente loi sont applicables. »

Art. 48. - I. - Le premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est ainsi rédigé :

« L'arrêté des comptes communaux est constitué par le vote du conseil municipal sur le compte administratif présenté par le maire après transmission, au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la commune. Le vote du conseil municipal arrêtant les comptes doit intervenir avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice. »

II. - Au troisième alinéa du même article, les mots : « un mois » sont substitués aux mots : « deux mois ».

III. - Au troisième alinéa de l'article 51 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, la date du « 1^{er} juillet » est remplacée par la date du « 1^{er} juin » et la date du « 1^{er} octobre » est remplacée par la date du « 30 juin ».

IV. - Au quatrième alinéa de l'article 51 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, les mots « deux mois » sont remplacés par les mots « un mois ».

Art. 49. - Après la deuxième phrase du troisième alinéa de l'article 5 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, est insérée une phrase ainsi rédigée :

« Les experts ne peuvent être désignés pour une mission relative à une affaire dont ils ont eu à connaître, même indirectement, au titre de l'exercice de leurs fonctions. »

Art. 50. - I. - Le chapitre Ier du titre Ier du livre II du code des communes est complété par un article L. 211-4 ainsi rédigé :

« Art. L. 211-4. - Pour les communes et pour les établissements publics administratifs qui remplissent les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement. « Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements.

Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.

« Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

« L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement. »

II. - Il est inséré, après l'article 50 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, un article 50-1 ainsi rédigé :

« Art. 50-1. - Les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programmes et des crédits de paiement.

Art. 51. - I. - Il est ajouté à la section II du chapitre Ier du titre IV du livre II du code des communes un article L. 241-3bis ainsi rédigé :

« Art. L. 241-3bis. - Le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales. »

II. - Il est inséré, après l'article 50 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, un article 50-2 ainsi rédigé :

« Art. 50-2. - Le président du conseil général tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales. »

III. - Il est inséré, après l'article 6-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée, un article 6-2 ainsi rédigé :

« Art. 6-2. - Le président du conseil régional tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales. »

Art. 52. - I. - Il est rétabli, dans le code des communes, un article L. 322-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 322-3. - Les conventions de délégation de services publics locaux qui doivent être passées par les communes et leurs établissements publics sont, à compter du 1^{er} janvier 1993 et en application des directives communautaires qui les concernent, soumises à une obligation de publicité préalable dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. »

II. - Il est rétabli, dans la loi du 10 août 1871 précitée, un article 47 ainsi rédigé :

« Art. 47. - Les conventions de délégation de services publics locaux qui doivent être passées par les départements ou leurs établissements publics sont, à compter du 1^{er} janvier 1993 et en application des directives communautaires qui les concernent, soumises à une obligation de publicité préalable dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. »

III. - Il est inséré, dans la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée, un article 4-2 ainsi rédigé :

« Art. 4-2. - Les conventions de délégation de services publics locaux qui doivent être passées par les régions ou leurs établissements publics sont, à compter du 1^{er} janvier 1993 et en application des directives communautaires qui les concernent, soumises à une obligation de publicité préalable dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. »

CHAPITRE V

De l'Institut des collectivités territoriales et des services publics locaux

Art. 53. - Il est créé un Institut des collectivités territoriales et des services publics locaux sous la forme d'un groupement d'intérêt public, composé de l'Etat, de collectivités locales ainsi que d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé. Il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'Institut des collectivités territoriales et des services publics locaux mène toute étude et recherche sur l'organisation, le financement et les compétences des collectivités territoriales et des services publics locaux.

Les dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France sont applicables au groupement prévu au présent article.

L'Institut des collectivités territoriales et des services publics locaux est administré par un conseil d'administration composé de représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat, de représentants français au Parlement européen, de représentants des

collectivités territoriales, de représentants de l'Etat, de représentants d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé, de représentants de fonctionnaires territoriaux, de personnalités qualifiées choisies notamment parmi les universitaires et les associations d'usagers.

TITRE III
DE LA COOPERATION LOCALE
CHAPITRE Ier
De la coopération interrégionale

Art. 54. - L'entente interrégionale est un établissement public qui associe deux, trois ou quatre régions limitrophes. Elle est créée par décret en Conseil d'Etat, sur délibérations concordantes des conseils régionaux et après avis des conseils économiques et sociaux régionaux.

Une région ne peut appartenir qu'à une seule entente interrégionale.

La décision institutive détermine le siège de l'entente.

Art. 55. - L'entente interrégionale est administrée par un conseil composé de délégués des conseils régionaux élus au scrutin proportionnel à la plus forte moyenne. Les listes de candidats peuvent comporter moins de noms que de sièges à pourvoir. La décision institutive détermine le nombre de membres et la répartition des délégués entre chaque conseil régional.

Le conseil règle par ses délibérations les affaires relevant de la compétence de l'entente interrégionale.

Il élit au scrutin proportionnel à la plus forte moyenne une commission permanente renouvelée après chaque renouvellement de ce conseil. Il peut déléguer à la commission permanente une partie de ses attributions à l'exception de celles qui ont trait au budget et aux comptes.

Le conseil arrête son règlement intérieur dans les conditions fixées à l'article 11 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

Les autres règles relatives au fonctionnement du conseil et de la commission permanente ainsi que celles relatives à l'exécution de leurs délibérations sont celles fixées pour les régions.

Les conseils économiques et sociaux des régions membres de l'entente interrégionale peuvent être saisis, à l'initiative du président de l'entente, de demandes d'avis et d'études sur tout projet à caractère économique, social ou culturel du domaine de compétence de l'entente. Ils peuvent en outre émettre des avis sur toute question entrant dans les compétences de l'entente interrégionale.

Art. 56. - Le président du conseil élu dans les conditions fixées par la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée est l'organe exécutif de l'entente interrégionale. Il préside la commission permanente.

Art. 57. - L'entente interrégionale exerce les compétences énumérées dans la décision institutive aux lieux et places des régions membres. Elle assure la cohérence des programmes des régions membres. A ce titre, elle peut conclure avec l'Etat des

contrats de plan aux lieu et place des régions qui la composent, dans la limite des compétences qui lui ont été transférées. Elle se substitue aux institutions d'utilité commune groupant les régions membres et définies par le II de l'article 4 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée. Ces institutions sont dissoutes de plein droit.

Art. 58. - Les recettes du budget de l'entente interrégionale comprennent notamment :

- 1° La contribution budgétaire des régions membres fixée par la décision institutive ;
- 2° Les redevances pour services rendus ;
- 3° Les revenus des biens de l'entente ;
- 4° Les fonds de concours reçus ;
- 5° Les ressources d'emprunt ;
- 6° Les versements du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Art. 59. - Au 6° du I de l'article 207 du code général des impôts :

- 1° Les mots : « et les ententes interrégionales » sont insérés après les mots : « les régions » ;
- 2° Les mots « et syndicats mixtes » sont insérés après les mots « syndicats de communes » ;
- 3° Les mots : « et les ententes interdépartementales » sont insérés après le mot : « départements ».

Art. 60. - Le contrôle administratif de l'entente interrégionale est exercé, dans les conditions prévues par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, par le représentant de l'Etat dans la région où est fixé son siège.

Le représentant de l'Etat met en oeuvre les procédures de contrôle budgétaire prévues par le chapitre II du titre Ier de cette même loi.

La chambre régionale des comptes, compétente à l'égard de l'entente interrégionale, est celle qui est compétente à l'égard de la région dans laquelle elle a son siège.

Art. 61. - Les règles budgétaires et comptables définies pour la région par les articles 6, 6-1 et 21-3 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée sont applicables à l'entente interrégionale.

Art. 62. - Toute modification de la décision instituant l'entente interrégionale est prononcée par décret en Conseil d'Etat sur proposition du conseil de l'entente et après délibérations concordantes des conseils régionaux des régions membres.

Une région membre peut se retirer après décision prise à l'unanimité par le conseil de l'entente.

L'entente peut être dissoute, à la demande du conseil régional d'une région membre, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. Tout acte qui procède à des transferts de compétences détermine les conditions financières et patrimoniales de ces transferts ainsi que l'affectation des personnels.

Art. 63. - L'article 2 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 2. - Les limites territoriales et le nom des régions sont modifiés par la loi après consultation des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés.

« La modification des limites territoriales et du nom des régions peut être demandée par les conseils régionaux et les conseils généraux intéressés.

« Toutefois, lorsqu'un décret en Conseil d'Etat modifie les limites territoriales de départements limitrophes n'appartenant pas à la même région, et qu'un avis favorable a été émis par les conseils généraux et par les conseils régionaux, ce décret entraîne la modification des limites de la région.

« Deux ou plusieurs régions peuvent demander à se regrouper en une seule par délibérations concordantes des conseils régionaux intéressés.

« La demande de regroupement doit être accompagnée de l'avis favorable exprimé par une majorité qualifiée constituée de la moitié des conseils généraux représentant les deux tiers de la population ou des deux tiers des conseils généraux représentant la moitié de la population.

« Le regroupement est prononcé par décret en Conseil d'Etat.

« Le transfert du chef-lieu d'une région est décidé par décret en Conseil d'Etat après consultation du conseil régional et des conseils généraux ainsi que des conseils municipaux de la ville siège du chef-lieu et de celle où le transfert du chef-lieu est envisagé. »

Art. 64. - I. - Afin d'éviter l'aggravation des disparités régionales, il est créé à partir du 1er janvier 1993 un fonds de correction des déséquilibres régionaux alimenté, notamment, par un prélèvement sur les recettes fiscales de certaines régions.

II. - Le prélèvement sur les recettes fiscales est supporté par les régions dont le potentiel fiscal direct par habitant est supérieur au potentiel fiscal direct moyen par habitant de l'ensemble des régions :

1° Lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une région est supérieur de 5 p. 100 au plus au potentiel fiscal moyen, ce prélèvement est égal à 1 p. 100 du montant des dépenses totales de la région considérée, constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice ;

2° Lorsque le potentiel fiscal par habitant d'une région est supérieur de 5 p. 100 et de moins de 20 p. 100 au potentiel fiscal moyen, le prélèvement est égal à 1,5 p. 100 des dépenses totales ;

3° Lorsque le potentiel fiscal par habitant est supérieur de 20 p. 100 au moins au potentiel fiscal moyen, le prélèvement est égal à 2 p. 100 des dépenses totales.

Le prélèvement cesse d'être opéré lorsque, dans une région, le taux de chômage de la pénultième année, tel qu'il est calculé par l'Institut national de la statistique et des études économiques, est supérieur au taux de chômage annuel moyen de l'ensemble des régions métropolitaines.

III. - Les ressources du fonds sont réparties entre les régions d'outre-mer et les régions métropolitaines dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15 p. 100 au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des régions. Les attributions du fonds versées aux régions métropolitaines sont déterminées :

1° Pour moitié, proportionnellement à l'écart relatif entre 85 p. 100 du potentiel fiscal par habitant de l'ensemble des régions et le potentiel fiscal par habitant de chaque région, pondéré par son effort fiscal et sa population ;

2° Pour moitié, proportionnellement au rapport entre le potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des régions et le potentiel fiscal par kilomètre carré de chaque région bénéficiaire.

Les régions d'outre-mer perçoivent une quote-part du fonds de correction des déséquilibres régionaux déterminée par application au montant total des ressources du fonds du rapport entre la population des régions d'outre-mer, telle qu'elle résulte du dernier recensement général, et la population totale des autres régions attributaires du fonds.

Cette quote-part est répartie entre les régions d'outre-mer :

1° Pour moitié, proportionnellement à l'écart relatif entre 85 p. 100 du potentiel fiscal par habitant de l'ensemble des régions et le potentiel fiscal par habitant de chaque région, pondéré par son effort fiscal et sa population ;

2° Pour moitié, au prorata de leurs dépenses totales constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.

Les attributions font l'objet, dans les limites des disponibilités du fonds, de deux versements, l'un avant le 31 juillet, l'autre avant le 31 décembre de l'exercice en cours.

IV. - Les recettes fiscales soumises au prélèvement prévu au II du présent article sont la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle.

Le produit de ces taxes inscrit à la section de fonctionnement du budget des régions soumises au prélèvement est diminué du montant de ce prélèvement.

Celui-ci est imputé par les attributions mensuelles versées aux régions.

V. - Le potentiel fiscal direct de la région est égal au montant des bases pondérées des quatre taxes directes locales, ces bases étant les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions régionales.

Le coefficient de pondération de la base de chacune des quatre taxes est le taux moyen national d'imposition à la taxe considérée, constaté lors de la dernière année dont les résultats sont connus.

VI. - L'effort fiscal de la région est égal au rapport entre le produit des quatre taxes directes locales et le potentiel fiscal définis au V du présent article.

VII. - Les montants des prélèvements et des attributions tels qu'ils résultent de l'application des III et IV ci-dessus sont fixés chaque année par arrêté.

CHAPITRE II

De la coopération interdépartementale

Art. 65. - L'article 91 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux est ainsi rédigé :

« Art. 91. - Les institutions ou organismes interdépartementaux sont librement constitués par deux ou plusieurs conseils généraux de départements même non limitrophes ; ils peuvent également associer des conseils régionaux et des conseils municipaux.

« Ils sont investis de la personnalité civile et de l'autonomie financière. « Ils sont administrés conformément aux règles édictées pour la gestion départementale.

« Leur administration est assurée par les conseillers généraux élus à cet effet.

« Lorsqu'ils associent des conseils régionaux ou des conseils municipaux,

ils sont alors régis par les dispositions des articles L.166-1 à L.166-4 du code des communes et leur conseil d'administration comprend des représentants de tous les conseils ainsi associés. »

CHAPITRE III

De la concertation relative à la coopération intercommunale

Art. 66. - Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité.

Art. 67. - Dans le titre VI du livre Ier du code des communes, il est inséré, avant le chapitre Ier, deux articles L. 160-1 et L. 160-2 ainsi rédigés :

« Art. L.160-1. - Il est institué dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale. Elle est présidée par le représentant de l'Etat dans le département. Il est assisté d'un rapporteur général et de deux assesseurs élus parmi les maires.

« La commission est composée à raison de :

« 60 p. 100 par des maires, des adjoints au maire ou des conseillers municipaux élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par les maires regroupés au sein des collèges électoraux déterminés en fonction de l'importance démographique des communes ;

« 20 p. 100 par des représentants d'établissements publics de coopération intercommunale ayant leur siège dans le département, élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des présidents des organes délibérants de ces établissements et par des représentants de communes associées à la date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dans le cadre de chartes intercommunales de développement et d'aménagement, élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des maires de ces communes ;

« 15 p. 100 par des représentants du conseil général, élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne et 5 p. 100 par des représentants du conseil régional dans la circonscription départementale, élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

« Le mandat des membres de la commission cesse à l'occasion du renouvellement des fonctions au titre desquelles ils ont été désignés. Il est pourvu à leur remplacement dans les conditions prévues au présent article.

« Dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 précitée, un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article, notamment le nombre total des membres de la commission, déterminé compte tenu de la population, du nombre des communes du département et de leur importance démographique, les critères démographiques utilisés pour la constitution des collèges de maires mentionnés au quatrième alinéa ci-dessus ainsi que les modalités de désignation des membres de la commission et les règles de fonctionnement de celle-ci.

« Art. L.160-2. - La commission départementale de la coopération intercommunale établit et tient à jour un état de la coopération intercommunale dans le département. Elle entend, à leur demande, des représentants des collectivités territoriales concernées, elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer la coopération intercommunale. Elle est informée de tout projet de création d'établissement public de coopération intercommunale ou d'association de communes en vue de l'élaboration d'une charte intercommunale de développement et d'aménagement et peut formuler ses observations. Ses propositions et observations sont rendues publiques. »

Art. 68. - Dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, les communes peuvent proposer à la commission départementale de la coopération intercommunale la forme de coopération et les partenaires qu'elles souhaitent.

Compte tenu de ces propositions, et en conformité avec elles lorsqu'elles sont concordantes, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, la commission départementale de la coopération intercommunale propose un projet de schéma départemental de la coopération intercommunale ; celui-ci comporte des propositions de création ou de modification de communautés de communes, de communautés de villes, de communautés urbaines, de districts ou de syndicats de communes.

Le projet de schéma est transmis, pour avis, par le président de la commission aux organes délibérants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés par les propositions de création ou de modification. Il est également transmis, pour information au conseil général et aux organes délibérants des autres communes et des autres établissements publics de coopération intercommunale, ainsi qu'aux chambres consulaires territoriales compétentes.

Lorsqu'un projet de schéma comporte des propositions concernant des communes de départements différents, il est transmis, pour avis, par les présidents des différentes commissions départementales aux organes délibérants de chacune des communes et

des établissements publics de coopération intercommunale concernés et, pour information, aux conseils généraux des différents départements.

Les communes et établissements publics intéressés émettent un avis sur les propositions qui les concernent.

Les autorités territoriales auxquelles est demandé un avis disposent d'un délai de trois mois, à compter de la saisine, pour le faire connaître. Elles peuvent, le cas échéant, demander à disposer d'un délai de trois mois supplémentaires, au terme duquel elles sont tenues de transmettre leur délibération.

A l'expiration de ce délai ou lorsque les communes et établissements publics intéressés se sont prononcés, la commission procède, le cas échéant, à une nouvelle délibération.

Le schéma départemental de la coopération intercommunale est ensuite publié par arrêté du représentant de l'Etat pris sur proposition de la commission départementale de la coopération intercommunale, et fait l'objet d'une insertion dans au moins un journal local diffusé dans le département.

La procédure d'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale ne fait pas obstacle à l'application des chapitres III à VIII du titre VI du livre Ier du code des communes.

Art. 69. - Les propositions de création de communautés de communes formulées dans le cadre du schéma départemental sont transmises par le représentant de l'Etat aux communes concernées.

Les communes en définissent librement le périmètre en en délibérant dans les conditions de majorité qualifiée prévues à l'article L.167-1 du code des communes. Elles disposent d'un délai de quatre mois à compter de la saisine pour faire connaître leur décision.

Toutefois, il ne peut être passé outre à la délibération d'une commune qui propose de participer à un autre établissement public de coopération intercommunale, exerçant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique et dont le territoire est contigu au sien, à la condition que les communes membres de cet établissement public ou concernées par sa création acceptent cette proposition à la majorité qualifiée définie, selon le cas, aux articles L. 163-1, L. 164-1, L. 165-4, L. 167-1 ou L. 168-1 du code des communes dans un délai de trois mois à compter de la proposition.

Lorsque la proposition de création d'une communauté de communes concernant des communes de départements différents est prévue par les schémas de ces départements, la transmission de la proposition est faite conjointement par les représentants de l'Etat et la création de la communauté de communes est prononcée par arrêté conjoint.

Art. 70. - Les propositions de création de communautés de villes formulées dans le cadre du schéma départemental sont transmises par le représentant de l'Etat aux communes concernées.

Les communes en définissent librement le périmètre en en délibérant dans les conditions prévues à l'article L. 168-1 du code des communes. Elles disposent d'un délai de quatre mois à compter de la saisine pour faire connaître leur décision.

Lorsque le projet de création d'une communauté de villes concernant des communes de départements différents est prévu par les schémas de ces départements, la transmission est faite conjointement par les représentants de l'Etat et la création de la communauté de villes est prononcée par arrêté conjoint.

Par dérogation aux articles L. 165-4 et L. 165-6 du code des communes, la procédure organisée par le présent article s'applique aux créations de nouvelles communautés urbaines inscrites au schéma départemental.

CHAPITRE IV

Des communautés de communes

Art. 71. - Il est inséré, dans le titre VI du livre Ier du code des communes, un chapitre VII intitulé : « Communautés de communes », qui comprend les articles L. 167-1 à L. 167-6 ainsi rédigés :

« Art. L. 167-1. - La communauté de communes est un établissement public regroupant plusieurs communes.

« Elle est créée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat intéressés dans le cas contraire, sur la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population totale est supérieure au quart de la population totale concernée.

« Sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux demandant la création d'une communauté de communes, le ou les représentants de l'Etat fixent par arrêté la liste des communes intéressées.

« La décision institutive détermine le siège de la communauté de communes.

« Art. L. 167-2. - Les membres du conseil de la communauté de communes sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées.

« La répartition des sièges au sein du conseil est assurée en fonction de la population, chaque commune disposant au minimum d'un siège, aucune commune ne pouvant disposer de plus de la moitié des sièges.

« Le nombre et le mode de répartition des sièges sont fixés par décision des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des trois quarts de la population totale, cette majorité devant nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population totale est supérieure au quart de la population totale concernée. « La décision institutive ou une décision modificative peut prévoir la désignation d'un ou plusieurs délégués suppléants, appelés à siéger au conseil avec voix délibérative en cas d'empêchement du ou des titulaires.

« Art. L. 167-3. - La communauté de communes a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural. Elle exerce de plein

droit aux lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des compétences relevant de chacun des deux groupes suivants :

« 1° Aménagement de l'espace ;

« 2° Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

« La communauté de communes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions des compétences relevant d'au moins un des quatre groupes suivants :

« 1° Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux ;

« 2° Politique du logement et du cadre de vie ;

« 3° Création, aménagement et entretien de la voirie ;

« 4° Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ; dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, construction et entretien des bâtiments affectés aux cultes dont les ministres sont salariés par l'Etat.

« La définition des compétences transférées au sein de chacun des groupes est fixée par la majorité qualifiée requise à l'article L. 167-1.

« Par ailleurs, à tout moment, les communes membres de la communauté de communes peuvent transférer, en tout ou partie, à cette dernière, certaines de leurs compétences et les équipements ou services publics utiles à l'exercice de celles-ci.

« Les transferts de compétences, d'équipements ou de services publics sont décidés par délibérations concordantes du conseil de communauté et de la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres définie à l'article L. 167-1.

« L'acte institutif ou les délibérations ultérieures qui procèdent à des transferts de compétence déterminent les conditions financières et patrimoniales de ces transferts ainsi que l'affectation des personnels.

« Art. L. 167-3-1. - Les décisions du conseil de communauté dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. S'il n'a pas été rendu dans le délai de deux mois à compter de la transmission du projet de la communauté, l'avis est réputé favorable. Lorsque cet avis est défavorable, la décision doit être prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil de communauté.

« Art. L. 167-4. - Lorsque des communes ont décidé de créer une communauté de communes et que ces mêmes communes, à l'exclusion de tout autre, étaient antérieurement associées dans un syndicat de communes ou un district, la communauté de communes ainsi créée est substituée de plein droit à ces syndicats de communes ou à ces districts.

« Les districts existants à la date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République peuvent se transformer en communauté de communes par décision du conseil de district prise à la

majorité des deux tiers au moins de ses membres. La communauté de communes ainsi créée conserve l'intégralité des compétences antérieurement exercées par le district.

« Pour l'exercice de ses compétences, la communauté de communes est également substituée aux communes qui en font partie lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté.

« Cette dernière disposition ne modifie pas les attributions des syndicats de communes ou des districts intéressés ; elle ne modifie pas non plus le périmètre dans lequel ces établissements publics exercent leur compétence.

« Art. L. 167-5. - Les articles L. 163-4 (deuxième alinéa), L. 163-6 à L. 163-14, L. 163-15, L. 163-16, L. 163-17, L. 163-17-2 et L. 163-18 du présent code relatifs aux syndicats de communes sont applicables aux communautés de communes.

« Art. L. 167-6. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles peuvent être dévolues à une communauté de communes des compétences exercées antérieurement par un syndicat de communes ou un district, inclus en tout ou en partie dans le périmètre de la communauté ou englobant celle-ci. »

CHAPITRE V

Des communautés de villes

Art. 72. - L'article L. 165-1 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 165-1. - La communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale dont les attributions et les règles de fonctionnement sont identiques à celles des collectivités territoriales, sous réserve de dispositions spécifiques fixées au présent code. »

Art. 73. - Il est inséré dans le titre VI du livre Ier du code des communes un chapitre VIII intitulé : « Communautés de villes », qui comprend les articles L. 168-1 à L. 168-8 ainsi rédigés :

« Art. L. 168-1. - La communauté de villes est un établissement public regroupant plusieurs communes d'une agglomération de plus de 20000 habitants. « Elle est créée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat intéressés dans le cas contraire, sur la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population, cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée.

« Sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux demandant la création d'une communauté de villes, le ou les représentants de l'Etat fixent par arrêté la liste des communes intéressées.

« La décision institutive détermine le siège de la communauté de villes.

« Art. L. 168-2. - La communauté de villes est administrée par un conseil composé des délégués des communes.

« Le conseil règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence de la communauté.

« La désignation des délégués de chaque commune au conseil de communauté est opérée au sein de chaque conseil municipal au scrutin uninominal à deux tours lorsque le nombre de délégués de la commune est inférieur à deux, et au scrutin de liste majoritaire dans le cas contraire. Les listes de candidats peuvent comporter moins de noms que de sièges à pourvoir.

« Toutefois, au cas où le nombre des conseillers municipaux est inférieur au nombre des sièges attribués à la commune, le conseil municipal peut désigner tout citoyen éligible au conseil municipal de la commune pour occuper les sièges qui ne peuvent être pourvus par des conseillers municipaux.

« Art. L. 168-3. - A défaut d'accord amiable entre les conseils municipaux intervenu dans un délai de trois mois à compter de leur renouvellement général ou de la publication de l'arrêté fixant le périmètre de la communauté, la répartition des sièges au sein du conseil de communauté est assurée en fonction de la population à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Dans ce cas, le nombre total des sièges à répartir est déterminé par application des dispositions du 1° de l'article L. 165-25 et est augmenté, après répartition, de façon à ce que chaque commune dispose au moins d'un siège et à ce qu'aucune ne dispose de plus de la moitié des sièges.

« Art. L. 168-4. - La communauté de villes a pour objet d'associer des communes au sein d'un périmètre de solidarité urbaine en vue du développement concerté de l'agglomération. A ce titre, elle exerce de plein droit aux lieux et places des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences ainsi que les règlements y afférents relevant de chacun des deux groupes suivants :

« 1° Aménagement de l'espace : schéma directeur, schéma de secteur, charte intercommunale de développement et d'aménagement, élaboration des programmes locaux de l'habitat visés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, création et réalisation de zones d'aménagement concerté ;

« 2° Actions de développement économique, création et équipement des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire.

« La communauté de villes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions les compétences relevant d'au moins un des quatre groupes suivants :

« 1° Protection et mise en valeur de l'environnement, politique du cadre de vie, lutte contre la pollution des eaux et de l'air, lutte contre le bruit, assainissement, collecte, traitement et élimination des déchets dans le cadre des schémas départementaux les concernant lorsqu'ils existent ;

« 2° Politique du logement et actions de réhabilitation ;

« 3° Création, aménagement et entretien de la voirie, plans de déplacements urbains et transports urbains ;

« 4° Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements relevant de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ; action et animation culturelles ; dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la

Moselle, construction et entretien des bâtiments affectés aux cultes dont les ministres sont salariés par l'Etat.

« La définition des compétences transférées au sein de chacun des groupes est fixée par la majorité qualifiée requise à l'article L.168-1.

« Par ailleurs, à tout moment, les communes membres de la communauté de villes peuvent transférer en tout ou partie, à cette dernière, certaines de leurs compétences et les équipements ou services publics utiles à l'exercice de celles-ci.

« Ces transferts de compétences, d'équipements ou de services publics sont décidés par délibérations concordantes du conseil de communauté et de la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres définie au premier alinéa de l'article L.168-1.

« L'acte institutif ou les délibérations ultérieures qui procèdent à des transferts de compétences déterminent les conditions financières et patrimoniales de ces transferts, notamment en ce qui concerne les emprunts antérieurement contractés par les communes intéressées, ainsi que l'affectation des personnels.

« L'acte institutif ou des délibérations ultérieures déterminent en outre les règles de partage de compétences entre communes et communauté en matière d'acquisitions foncières par préemption, de réalisation d'opérations de logements ou d'activités économiques, de charge d'équipement de ces zones, de voirie.

« Art. L.168-4-1. - Les décisions du conseil de communauté, dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres, ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. S'il n'a pas été rendu dans un délai de deux mois à compter de la transmission du projet de la communauté, l'avis est réputé favorable. Lorsque cet avis est défavorable, la décision doit être prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil de communauté.

« Art. L.168-5. - La communauté de villes est substituée de plein droit aux syndicats de communes ou districts préexistants dont le périmètre est identique au sien.

« La communauté de villes est également substituée pour l'exercice de ses compétences aux communes qui en font partie lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté.

« Cette disposition ne modifie pas les attributions des syndicats de communes ou des districts intéressés ; elle ne modifie pas non plus le périmètre dans lequel ces établissements publics exercent leur compétence.

« Art. L.168-6. - Les dispositions des articles L.165-2, L.165-6, L.165-19 à L.165-23, L.165-32 à L.165-35 et L.165-38 du présent code sont applicables aux communautés de villes.

« Art. L.168-7. - Les communautés urbaines et les districts regroupant une population de 20000 habitants et plus, existant à la date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, peuvent se transformer en communauté de villes par décision du conseil de communauté ou du conseil de district prise à la majorité des deux tiers au moins de ses membres.

« La communauté de villes ainsi créée conserve l'intégralité des compétences antérieurement exercées par la communauté urbaine ou le district.

« Art. L.168-8. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles peuvent être dévolues à une communauté de villes des compétences exercées antérieurement par un syndicat de communes, un district ou une communauté de communes inclus en tout ou en partie dans le périmètre de la communauté de villes ou englobant celle-ci. »

CHAPITRE VI Dispositions diverses

Art. 74. - I. - Les syndicats intercommunaux d'études et de programmation existant à la date de publication de la présente loi sont maintenus en vigueur après l'approbation du schéma directeur ou au terme du délai de cinq ans fixé à l'article L.121-11 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à la date de publication de la présente loi. Ils sont alors régis par les dispositions du chapitre III du titre VI du livre Ier du code des communes.

II. - A l'article L.122-1-1 du code de l'urbanisme, les quatrième et cinquième alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Les communes confient dans le périmètre mentionné au troisième alinéa du présent article et dans les mêmes conditions de majorité leurs compétences en matière de schéma directeur ou de schéma de secteur :

« - soit à un établissement public de coopération intercommunale ;

« - soit à un syndicat mixte regroupant les collectivités territoriales ou des groupements de ces collectivités.

« Les dispositions du présent chapitre relatives aux établissements publics de coopération intercommunale sont applicables aux syndicats mixtes ci-dessus mentionnés. »

III. - Dans le premier alinéa de l'article L.122-1-2 du code de l'urbanisme, les mots : « mentionnées au cinquième alinéa de l'article L.122-1-1 » sont remplacés par les mots : « mentionnées à l'avant-dernier alinéa de l'article L.122-1-1. »

IV. - L'article L.121-11 du code de l'urbanisme est abrogé.

Art. 75. - I. - Après le 1° de l'article L.234-14 du code des communes, il est inséré un 1° bis ainsi rédigé :

« 1°bis. Les communes de plus de 10000 habitants qui, dans une agglomération de plus de 100000 habitants, en constituent la ville principale. » II. - Les dispositions du paragraphe précédent sont applicables à compter du 1er janvier 1993.

Art. 76. - Dans le premier alinéa du I de l'article 66 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris,

Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, après les mots « issues d'une fusion », les mots « comptant plus de 100000 habitants » sont supprimés.

Art. 77. - I. - Le début du quatrième alinéa c de l'article 11 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée est ainsi rédigé :

« c) L'article 24, à l'exception du deuxième alinéa et de l'avant-dernier alinéa. » (Le reste sans changement.) II. - Après l'article 6 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée, il est inséré un article 6-1A ainsi rédigé :

« Art. 6-1A. - La commission permanente est composée du président, de quatre à quinze vice-présidents, sous réserve que le nombre de ceux-ci ne soit pas supérieur à 30 p. 100 de l'effectif du conseil, et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres. »

Art. 78. - Lorsqu'un établissement public sans fiscalité propre de coopération entre collectivités territoriales se transforme en une autre catégorie d'établissement public de coopération entre collectivités territoriales, les règles de transformation applicables sont celles de la création du nouvel établissement public de coopération. »

Art. 79. - Le deuxième alinéa de l'article L.165-33 du code des communes est ainsi rédigé :

« Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par le conseil de communauté, sans que ce nombre puisse excéder 30 p. 100 de l'effectif légal du conseil. »

Art. 80. - Il est inséré, après l'article L.513-3 du code rural, un article L.513-4 ainsi rédigé :

« Art. L.513-4. - Le membre du bureau de l'assemblée qui démissionne de ses fonctions de président de chambre d'agriculture peut rester membre de l'assemblée permanente jusqu'à la première session suivant de nouvelles élections à ladite chambre d'agriculture et qui se dérouleraient soit dans le cadre des dispositions prévues à l'article R.511-52 du code rural, soit dans celui du renouvellement général aux chambres d'agriculture. Il conserve à l'assemblée permanente tous les pouvoirs qui lui revenaient en qualité de président, notamment en session plénière, ainsi que ses fonctions en tant que membre du bureau de l'assemblée. »

Art. 81. - Il est inséré, après le quatrième alinéa de l'article L.121-12 du code des communes, après le deuxième alinéa de l'article L.163-6 du code des communes, après le deuxième alinéa de l'article L.166-2 du code des communes et après le deuxième alinéa de l'article 30 de la loi du 10 août 1871 précitée, un alinéa ainsi rédigé :

« Les désignations opérées en application du présent article, et dont l'irrégularité purement formelle n'a pas été invoquée dans le délai de recours pour excès de pouvoir, que ce soit par voie d'action ou par voie d'exception, sont validées. »

Art. 82. - Le deuxième alinéa de l'article L.122-9 du code des communes est complété par les mots : « ainsi que des délégués de la commune au sein d'organismes extérieurs ».

Art. 83. - I. - Dans le dernier alinéa de l'article L.163-1 du code des communes, le mot « conforme » est supprimé.

II. - Dans le troisième alinéa de l'article L.164-1 du même code, le mot « conforme » est supprimé.

Art. 84. - I. - L'article L.165-4 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L.165-4. - La communauté urbaine est un établissement public regroupant plusieurs communes d'une agglomération de plus de 20000 habitants. « Elle peut être créée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat intéressés dans le cas contraire, sur la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population. Cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée.

« Sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux demandant la création d'une communauté urbaine, le ou les représentants de l'Etat fixent par arrêté la liste des communes intéressées.

« La décision institutive détermine le siège de la communauté urbaine. »

II. - L'article L.165-5 du même code est supprimé.

Art. 85. - Après les mots : « délibérations concordantes », la fin du quatrième alinéa de l'article L.165-11 du code des communes est ainsi rédigée : « 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 ».

Art. 86. - Dans le premier alinéa de l'article L.166-1 du code des communes, après les mots « des départements », sont insérés les mots « des communautés de villes et des communautés de communes ».

Art. 87. - I. - Le troisième alinéa (2o) de l'article L.165-7 du code des communes est ainsi rédigé :

« 2° Création et réalisation de zones d'aménagement concerté ; actions de développement économique ; création et équipement de zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; actions de réhabilitation d'intérêt communautaire ; ».

II. - Après le treizième alinéa de ce même article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La communauté urbaine peut attribuer des fonds de concours aux communes membres afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt communautaire. »

Art. 88. - L'article L.374-2 du code des communes est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les services publics locaux de distribution du gaz en cours d'exploitation au 1er juillet 1991 peuvent poursuivre de plein droit leur activité dans les limites territoriales que celle-ci couvrait à cette date, nonobstant toutes dispositions contraires, notamment celles de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz. »

Art. 89. - A partir du 1er janvier 1993, le service départemental d'incendie et de secours est seul compétent pour la gestion de tous les moyens en personnels, matériels et financiers consacrés par les communes, les établissements publics intercommunaux et le département à la lutte contre les incendies et contre les autres accidents, sinistres et catastrophes.

Les dispositions du précédent alinéa ne s'appliquent pas aux moyens relevant des communautés urbaines, sauf si celles-ci en décident autrement.

Art. 90. - Il est inséré, dans le titre VI du livre Ier du code des communes, un chapitre IX intitulé « Dispositions communes », qui comprend l'article L.169-1 ainsi rédigé :

« Art. L.169-1. - Les agents salariés d'un établissement public de coopération intercommunale ne peuvent être désignés par une des communes membres pour la représenter au sein de l'organe délibérant de cet établissement. »

Art. 91. - La dernière phrase du dernier alinéa de l'article 67 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est remplacée par les dispositions suivantes : « Lorsque l'intéressé était détaché auprès d'une personne physique, il est obligatoirement réintégré dans son corps ou cadre d'emplois et réaffecté dans l'emploi qu'il occupait antérieurement. Lorsque cet emploi n'est pas vacant, le fonctionnaire de catégorie A est pris en charge par le Centre national de la fonction publique territoriale et le fonctionnaire de catégorie B, sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 12bis, C ou D, par le centre de gestion dans le ressort duquel se trouve la collectivité ou l'établissement qui l'employait antérieurement à son détachement. La prise en charge est assurée dans les conditions prévues aux articles 97 et 97bis. Le fonctionnaire a priorité pour être affecté dans son emploi d'origine. »

Art. 92. - L'article 3 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi. Les décisions prises par les collectivités locales d'accorder ou de refuser une aide financière à une autre collectivité locale ne peuvent avoir pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur celle-ci. Ces dispositions s'appliquent aux décisions prises après le 1er avril 1991. »

Art. 93. - Compte tenu du service rendu aux usagers, il pourra être institué, à titre exceptionnel et temporaire, dans les mêmes conditions que pour un ouvrage d'art, une redevance pour l'usage de la route express nouvelle qui complètera, à l'Ouest, le boulevard périphérique de l'agglomération lyonnaise.

L'institution de cette redevance devra satisfaire aux dispositions des articles L.153-2 à L.153-5 du code de la voirie routière.

CHAPITRE VII Dispositions fiscales et financières

Art. 94. - Dans la deuxième partie du livre Ier du code général des impôts, il est inséré dans le chapitre Ier du titre III une section XIII quater intitulée : « Impositions perçues au profit des communautés de villes » comportant les articles 1609 nonies C et 1609 nonies D ainsi rédigés :

« Art. 1609 nonies C. - I. - Les communautés de villes sont substituées aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle, à l'exception des I et II des articles 1648 A et 1648 AA ainsi que des 1° et 3° du II de l'article 1648 B. Elles perçoivent le produit de cette taxe.

« Il est créé une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges entre la communauté de villes et les communes membres, composée d'au moins un représentant du conseil municipal de chacune des communes concernées.

« La commission est présidée par l'un des représentants des conseils municipaux. Elle élit, parmi ses membres, le vice-président qui peut la convoquer et la présider si le président du conseil de communauté est absent ou empêché.

« La commission peut faire appel, pour l'exercice de sa mission, à des experts. Elle rend ses conclusions l'année de la création de la communauté de villes et lors de chaque transfert de charges ultérieures.

« Les charges transférées sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux, lors de l'exercice précédant le transfert de compétence, réduit le cas échéant des recettes de fonctionnement et des taxes afférentes à ces charges. Toutefois, un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'évaluation des dépenses d'investissement transférées.

« L'évaluation du montant des charges nettes transférées est déterminée à la date de leur transfert par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux prévue à l'article L. 168-1 du code des communes, adoptées sur rapport de la commission locale d'évaluation des transferts.

« II. - 1° La première année d'application des dispositions du I ci-dessus, le taux de taxe professionnelle voté par le conseil de communauté ne peut excéder le taux moyen de la taxe professionnelle des communes membres constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases de ces communes.

« Le taux moyen pondéré mentionné ci-dessus est majoré du taux de la taxe professionnelle perçue l'année précédente par la communauté urbaine ou le district qui se sont transformés en communauté de villes en application de l'article L. 168-7 du code des communes ou auxquels la communauté de villes a été substituée de plein droit en application de l'article L. 168-5 du même code.

« Le nouveau taux s'applique dans toutes les communes dès la première année, lorsque le taux de taxe professionnelle de la commune la moins imposée était, l'année précédente, égal ou supérieur à 90 p. 100 du taux de taxe professionnelle de la commune la plus imposée. Lorsque ce taux était supérieur à 80 p. 100 et inférieur à 90 p. 100, l'écart entre le taux applicable dans chaque commune membre et le taux

communautaire est réduit de moitié la première année et supprimé la seconde. La réduction s'opère par tiers lorsque le taux était supérieur à 70 p. 100 et inférieur à 80 p. 100,

par quart lorsqu'il était supérieur à 60 p. 100 et inférieur à 70 p. 100, par cinquième lorsqu'il était supérieur à 50 p. 100 et inférieur à 60 p. 100, par sixième lorsqu'il était supérieur à 40 p. 100 et inférieur à 50 p. 100, par septième lorsqu'il était supérieur à 30 p. 100 et inférieur à 40 p. 100, par huitième lorsqu'il était supérieur à 20 p. 100 et inférieur à 30 p. 100, par neuvième lorsqu'il était supérieur à 10 p. 100 et inférieur à 20 p. 100, par dixième lorsqu'il était inférieur à 10 p. 100.

« 2° Au titre des années suivant la première année d'application des dispositions du 1° ci-dessus, le taux de taxe professionnelle est fixé par le conseil de communauté dans les conditions prévues au II de l'article 1636 B decies.

« III. - 1° La communauté verse à chaque commune membre une attribution de compensation égale au produit de taxe professionnelle perçu par elle l'année précédant l'institution du taux de taxe professionnelle communautaire diminué du coût net des charges transférées calculé dans les conditions définies au I ci-dessus.

« Lorsque, l'année précédant l'institution du taux de taxe professionnelle communautaire, une commune membre percevait une compensation au titre de la deuxième part du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, le montant de cette compensation est ajouté au produit de sa taxe professionnelle pour le calcul de l'attribution de compensation prévue à l'alinéa précédent. Dans ce cas, les compensations que la commune percevra seront versées à la communauté.

« Les reversements de taxe professionnelle prévus à l'alinéa précédent constituent une dépense obligatoire pour la communauté. Le conseil de communauté communique aux communes membres avant le 15 février le montant prévisionnel des sommes leur revenant au titre de ces reversements.

« Dans le cas où une diminution des bases imposables de taxe professionnelle réduit le produit disponible, les attributions de compensation sont réduites dans la même proportion.

« 2° Le conseil de communauté prélève sur le produit de la taxe professionnelle le montant nécessaire à la couverture des charges transférées dans les conditions prévues au I ci-dessus.

« Les charges correspondant aux compétences communautaires financées par la taxe professionnelle perçue par la communauté sont fixées lors de l'examen du budget annuel de celle-ci.

« Le conseil de communauté ne peut procéder à une réduction du taux d'imposition de la taxe professionnelle ou à une augmentation du prélèvement prévu ci-dessus ayant pour effet de réduire le produit disponible pour les attributions de compensation qu'après accord des conseils municipaux de toutes les communes concernées.

« 3° Le solde restant disponible sur le produit de la taxe professionnelle à la suite du versement des attributions de compensation et du prélèvement communautaire constitue une dotation de solidarité communautaire dont les critères de répartition

entre les communes membres sont fixés librement par le conseil de communauté, statuant à la majorité des deux tiers.

« A défaut de réunion de la majorité requise dans les trois mois suivant la mise en application du présent article, la dotation de solidarité communautaire est répartie selon les règles suivantes :

« - 30 p. 100 selon le supplément de bases de taxe professionnelle constaté dans chaque commune ;

« - 30 p. 100 selon les bases de taxe professionnelle par habitant de chaque commune ;

« - 30 p. 100 selon la population communale totale ;

« - 10 p. 100 selon le nombre d'établissements soumis à la législation sur les installations classées implantées dans chaque commune.

« Art. 1609 nonies D. - Les communautés de villes peuvent, en outre, percevoir, à la place des communes membres, selon les compétences qui leur sont transférées :

« a) La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur les terrains de camping ou la redevance pour enlèvement des ordures, déchets et résidus ;

« b) La taxe de balayage ;

« c) La taxe de séjour, lorsqu'elle répond aux conditions fixées à l'article L.233-45 du code des communes ; dans ce cas, les communautés de villes peuvent instituer la taxe par délibération du conseil de communauté statuant à la majorité des deux tiers ;

« d) La taxe sur la publicité mentionnée à l'article L.233-15 du code des communes. »

Art. 95. - Après le paragraphe Ibis de l'article 1648A du code général des impôts, il est inséré un paragraphe Iter ainsi rédigé :

« Iter. - Lorsque, dans un groupement de communes ayant opté pour le régime fiscal prévu au II de l'article 1609 quinquies C, les bases d'imposition d'un établissement implanté dans la zone d'activités économiques, rapportées au nombre d'habitants de la commune sur le territoire de laquelle est situé l'établissement, excèdent deux fois la moyenne nationale des bases communales de taxe professionnelle par habitant, il est perçu directement un prélèvement de taxe professionnelle du groupement au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.

« Ce prélèvement est égal au montant des bases excédentaires de l'établissement pondérées par le taux de taxe professionnelle perçue par le groupement sur la zone d'activités économiques.

« Lorsque, dans un groupement de communes soumis de plein droit ou après option au régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C, les bases d'imposition d'un établissement rapportées au nombre d'habitants de la commune sur le territoire de laquelle est situé cet établissement, excèdent deux fois la moyenne nationale des bases communales de taxe professionnelle par habitant, il est perçu directement un prélèvement de taxe professionnelle du groupement au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.

« Ce prélèvement est égal au montant des bases excédentaires de l'établissement pondérées par le taux de taxe professionnelle perçue par le groupement. » « Ces dispositions sont applicables à compter du 1er janvier 1993. »

Art. 96. - I. - Après l'article 1609ter du code général des impôts, il est inséré un article 1609terA ainsi rédigé :

« Art. 1609terA. - Le conseil d'une communauté urbaine existant à la date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République peut, à la majorité des trois quarts de ses membres, décider de percevoir la taxe professionnelle selon les dispositions de l'article 1609noniesC. Dans ce cas, la communauté urbaine ne peut percevoir les impôts mentionnés au 1° de l'article 1609bis dans les conditions prévues à cet article. » II. - Après l'article 1609quinquies du code général des impôts, il est inséré un article 1609quinquiesA ainsi rédigé :

« Art. 1609quinquiesA. - Le conseil d'un district doté d'une fiscalité propre existant à la date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et exerçant les compétences mentionnées aux deuxième et troisième alinéas de l'article L.168-4 du code des communes peut, à la majorité des trois quarts de ses membres, décider de percevoir la taxe professionnelle selon les dispositions de l'article 1609nonies C. Dans ce cas, le district ne peut percevoir les impôts mentionnés au 1° de l'article 1609bis dans les conditions prévues à cet article. »

Art. 97. - Le I de l'article 1636B decies du code général des impôts est ainsi rédigé :

« I. - Les communes membres d'une communauté ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle mentionnés à l'article 1609nonies B ou d'un établissement public de coopération intercommunale soumis, de plein droit ou après option, au régime fiscal prévu à l'article 1609nonies C votent les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation, à l'exclusion de la taxe professionnelle, conformément aux dispositions applicables aux communes. »

Art. 98. - Dans la deuxième partie du livre Ier du code général des impôts, il est inséré dans le chapitre Ier du titre III une section XII bis intitulée : « Impositions perçues au profit des communautés de communes » comprenant un article 1609 quinquies C ainsi rédigé :

« Art. 1609 quinquies C. - I. - Les communautés de communes perçoivent la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle selon les règles applicables aux communautés urbaines.

« La première année d'application de cette disposition, les rapports entre les taux des quatre taxes établies par la communauté de communes doivent être égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble de leurs communes membres.

« Elles peuvent également percevoir à la place des communes membres, selon les compétences qui leur sont transférées, les ressources mentionnées à l'article 1609 nonies D.

« II. - Les communautés de communes ayant créé, créant ou gérant une zone d'activités économiques qui se situe sur le territoire d'une ou de plusieurs communes membres peuvent décider, par délibération du conseil de communauté statuant à la majorité des deux tiers, de se substituer à ces dernières pour la perception de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises implantées dans la zone.

« 1° Le taux de taxe professionnelle voté par la communauté de communes en application de cette disposition ne peut, la première année, excéder le taux moyen de taxe professionnelle constaté l'année de la décision mentionnée à l'alinéa précédent dans les communes membres, pondéré par l'importance relative des bases de taxe professionnelle de ces communes.

« Le taux moyen pondéré mentionné ci-dessus est majoré du taux de la taxe professionnelle perçue l'année de la décision mentionnée au premier alinéa du présent paragraphe.

« Des taux d'imposition différents du taux communautaire fixé en application des alinéas ci-dessus peuvent être appliqués pour l'établissement des dix premiers budgets de la communauté. Les écarts entre les taux applicables dans chaque commune membre et le taux communautaire sont réduits dans les conditions prévues au 1° du II de l'article 1609 nonies C.

« 2° Pour les années suivantes, ce taux est fixé dans les limites définies aux articles 1636Bsexies et 1636Bsepties.

« Pour l'application de l'article 1636Bsexies :

« a) Le taux de la taxe d'habitation est égal au taux moyen de la taxe d'habitation des communes membres constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases de taxe d'habitation dans ces communes ;

« b) Le taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières est égal à la somme des taux moyens de taxe d'habitation et des taxes foncières des communes membres constatés l'année visée au c ci-après, et pondérés par l'importance relative des bases de ces trois taxes la même année.

« c) La variation des taux définis aux a et b est celle constatée l'année précédant celle au titre de laquelle la communauté de communes vote le taux de taxe professionnelle applicable dans la zone d'activités économiques.

« III. - Les dispositions de l'article 1609noniesC sont applicables aux communautés de communes par délibération du conseil de communauté statuant à la majorité des trois quarts. Cette décision demeure applicable tant qu'elle n'a pas été rapportée dans les mêmes conditions. »

Art. 99. - I. - Le dernier alinéa du I de l'article 1648AA du code général des impôts est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Elles ne sont pas non plus applicables dans les agglomérations nouvelles. »

II. - Après le premier alinéa du II de ce même article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes membres d'une communauté de communes, le pourcentage fixé à l'alinéa précédent est ramené à 40 p. 100. »

Art. 100. - Le 1° de l'article L. 253-2 du code des communes est complété par les mots : « et, le cas échéant, aux articles 1609 quinquies C ou 1609 nonies C du code général des impôts ; ».

Art. 101. - Il est inséré, dans le code des communes, un article L. 252-3-1 ainsi rédigé :

« Art. L.252-3-1. - Les recettes du budget du district peuvent comprendre, le cas échéant, le produit des impôts mentionnés à l'article 1609 nonies C ou à l'article 1609 quinquies C du code général des impôts. »

Art. 102. - Après les mots : « réduire progressivement », la fin de la première phrase du dernier alinéa de l'article 26 bis de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles est ainsi rédigée : « dans la partie de la zone d'activités située hors de l'agglomération nouvelle, l'écart entre le taux de la taxe professionnelle de la commune limitrophe et celui de l'agglomération nouvelle ».

Art. 103. - I. - Il est créé, dans le titre V du livre II du code des communes, un chapitre VIII intitulé : « Dispositions applicables à la communauté de communes », qui comprend les articles L. 258-1 et L. 258-2 ainsi rédigés :

« Art. L.258-1. - Les dispositions des titres Ier à V du présent livre sont applicables à la communauté de communes sous réserve des dispositions ci-après.

« Art. L.258-2. - Les recettes du budget de la communauté de communes comprennent :

« 1° Les ressources énumérées aux 2° à 5° de l'article L. 251-3 ;

« 2° Le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés ;

« 3° Les ressources fiscales mentionnées à l'article 1609 quinquies C ou, le cas échéant, à l'article 1609 nonies C du code général des impôts ;

« 4° Le produit des emprunts ;

« 5° Le produit du versement destiné au transport en commun prévu à l'article L. 233-58, lorsque la communauté est compétente pour l'organisation des transports urbains. »

II. - Il est créé, dans le titre V du livre II du code des communes, un chapitre IX intitulé : « Dispositions applicables à la communauté de villes », qui comprend les articles L. 259-1 et L. 259-2 ainsi rédigés :

« Art. L. 259-1. - Les dispositions des titres Ier à V du présent livre sont applicables à la communauté de villes sous réserve des dispositions ci-après. « Art. L. 259-2. - Les recettes du budget de la communauté de villes comprennent :

« 1° Les ressources énumérées aux 2° à 5° de l'article L. 251-3 ;

« 2° Le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés ;

« 3° Les ressources fiscales mentionnées aux articles 1609 nonies C et 1609 nonies D du code général des impôts ;

« 4° Le produit des emprunts ;

« 5° Le produit du versement destiné au transport en commun prévu à l'article L. 233-58 lorsque la communauté est compétente pour l'organisation des transports urbains. »

Art. 104. - Après l'article 1609 ter du code général des impôts, il est inséré un article 1609 ter B ainsi rédigé :

« Art. 1609 ter B. - Le conseil d'une communauté urbaine existant à la date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République peut, à la majorité des trois quarts de ses membres, décider d'opter pour le régime fiscal prévu au II de l'article 1609 quinquies C si elle crée ou gère une zone d'activités économiques dans les conditions prévues à cet article. »

Art. 105. - Après l'article 1609 quinquies du code général des impôts, il est inséré un article 1609 quinquies B ainsi rédigé :

« Art. 1609 quinquies B. - Le conseil d'un district doté d'une fiscalité propre existant à la date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et exerçant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et d'actions de développement économique peut, à la majorité des trois quarts de ses membres, décider d'opter pour le régime fiscal prévu au II de l'article 1609 quinquies C s'il crée ou gère une zone d'activités économiques dans les conditions prévues à cet article. »

Art. 106. - Les délibérations prévues au premier alinéa du II de l'article 1609 quinquies C et aux articles 1609 ter B et 1609 quinquies B du code général des impôts, ainsi que les délibérations fixant le périmètre de la zone visée au II de l'article 1609 quinquies C précité, sont prises dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis du même code.

Art. 107. - L'article L. 252-3 du code des communes est complété par la phrase suivante :

« Le district qui perçoit les impôts mentionnés au 1° du a de l'article L. 231-5 ne peut percevoir concurremment les contributions des communes associées mentionnées au 1° de l'article L. 251-3. »

Art. 108. - I. - Dans le deuxième alinéa de l'article L.233-58 du code des communes, le chiffre « 30000 » est remplacé par le chiffre « 20000 ».

II. - Le troisième alinéa du même article est ainsi rédigé :

« - ou dans le ressort d'un groupement de communes compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population de l'ensemble des communes membres du groupement atteint le seuil indiqué. »

Art. 109. - L'article L.233-61 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L.233-61. - Le taux de versement est fixé ou modifié par délibération du conseil municipal ou de l'organisme compétent de l'établissement public dans la limite de :

« -0,55 p. 100 des salaires définis à l'article L.233-59 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est comprise entre 20000 et 100000 habitants ;

« -1,05 p. 100 des salaires définis à l'article L.233-59 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est supérieure à 100000 habitants ;

« -1,80 p. 100 des salaires définis à l'article L.233-59 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est supérieure à 100000 habitants et que l'autorité organisatrice a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif et obtenu une subvention de l'Etat pour l'investissement correspondant.

« Toutefois, les communautés de communes et communautés de villes ont la faculté de majorer de 0,05 p. 100 les taux maxima mentionnés aux alinéas précédents.

« Cette faculté est également ouverte aux communautés urbaines et aux autorités organisatrices de transports urbains auxquelles ont adhéré une communauté urbaine, une communauté de villes ou une communauté de communes. »

Art. 110. - Est validée la perception du versement transport au profit du syndicat à vocation multiple de la Réunion réalisé du 1er avril 1985 au 31 décembre 1991.

Art. 111. - L'article L.234-6 du code des communes est complété par un quatrième alinéa ainsi rédigé :

« Pour la détermination du potentiel fiscal des communes membres de communautés de villes ainsi que des communes membres des groupements de communes ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, un calcul de bases de taxe professionnelle résultant de la ventilation entre les communes des bases du groupement est opéré. Les modalités de ce calcul sont définies par décret en Conseil d'Etat. Elles prennent notamment en compte la répartition des bases de taxe professionnelle entre les communes l'année précédant l'application des dispositions de l'article 1609 nonies C précité. »

Art. 112. - I. - Le deuxième alinéa de l'article L.234-17 du code des communes est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Le montant total des sommes affectées à cette dotation ainsi que sa répartition entre les communautés urbaines, les communautés de villes, les communautés de communes, les districts à fiscalité propre et les syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle sont fixés chaque année par le comité des finances locales.

« Son montant est majoré, le cas échéant, des sommes revenant aux groupements nouvellement créés. Le montant de la majoration est égal au produit de l'attribution moyenne de dotation globale de fonctionnement par habitant, constatée l'année précédente pour l'ensemble des groupements, par la population totale des communes nouvellement regroupées. La majoration est répartie entre chacune des cinq catégories de groupements de communes mentionnés ci-dessus pour 50 p. 100 en proportion du

nombre d'habitants des communes nouvellement regroupées et pour 50 p. 100 en proportion du nombre de communes nouvellement regroupées. »

II. - Les quatrième à huitième alinéas de ce même article sont ainsi rédigés :

« Chaque groupement de communes défini ci-dessus reçoit :

« a) Une dotation de base égale au produit d'une attribution moyenne par habitant par la population totale des communes regroupées. Pour les groupements n'ayant pas opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609noniesC du code général des impôts, cette attribution moyenne est pondérée par le coefficient d'intégration fiscale défini au dixième alinéa ci-dessous.

« b) Une dotation de péréquation en fonction de son potentiel fiscal. Pour les groupements n'ayant pas opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609noniesC du code général des impôts, cette dotation est pondérée par le coefficient d'intégration fiscale défini au dixième alinéa ci-dessous.

« Le potentiel fiscal des groupements de communes est égal au montant des bases pondérées des quatre taxes directes locales, lorsqu'ils n'ont pas opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609noniesC du code général des impôts. Ces bases sont les bases brutes servant à l'assiette des impositions de ce groupement. Le coefficient de pondération de la base de chacune des quatre taxes est le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée constaté pour chacune de ces catégories de groupements.

« Le potentiel fiscal d'une communauté de villes et d'un groupement de communes ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609noniesC du code général des impôts ou d'un syndicat ou d'une communauté d'agglomération nouvelle est égal au montant des bases pondérées de taxe professionnelle. Ces bases sont les bases brutes servant à l'assiette des impositions de ce groupement. Le coefficient de pondération de ces bases est le taux moyen national d'imposition à la taxe professionnelle constaté pour ces catégories de groupements. »

III. - Les dixième et onzième alinéas de ce même article sont ainsi rédigés : « Les sommes affectées à la dotation de base des communautés urbaines, des communautés de villes, des communautés de communes, des districts à fiscalité propre et des syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle représentent 15 p. 100 du montant des sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement de chacune de ces cinq catégories de groupements de communes. « Pour la première année d'application de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, le montant des sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre ne peut être inférieur à 2500 millions de francs. Pour les années ultérieures, ce montant évolue comme la dotation globale de fonctionnement. »

IV. - Le même article est complété par huit alinéas ainsi rédigés :

« Au titre de l'année où le groupement lève pour la première fois sa fiscalité propre, les communautés de communes, les districts et les communautés urbaines, lorsqu'ils n'ont pas opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609noniesC du code général des

impôts, bénéficient d'une attribution de dotation globale de fonctionnement calculée sur la base d'un coefficient d'intégration fiscale égal au coefficient d'intégration fiscale moyen de l'année précédente de la catégorie de groupements à laquelle ils appartiennent. Un abattement de 50 p. 100 est opéré sur chacune de ses attributions.

« Toutefois pour la première année d'application de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 précitée, le coefficient d'intégration fiscale des communautés de communes est égal à 20 p. 100.

« Pour les groupements de communes définis ci-dessus dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal au double du potentiel fiscal moyen de la catégorie des groupements dont ils relèvent, l'attribution leur revenant est égale à la moitié du montant résultant du calcul précédent.

« Les dispositions des alinéas précédents sont applicables aux districts à fiscalité propre pour lesquels 1989, 1990, 1991 et 1992 constitue la première année de perception de cette fiscalité propre.

« Au titre de l'année où la communauté de villes ou le groupement de communes ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts lève pour la première fois sa fiscalité propre, il bénéficie d'une dotation égale au produit de l'attribution moyenne de la dotation globale de fonctionnement par habitant constatée pour l'ensemble des communautés de villes au titre de l'exercice précédent, par la population des communes regroupées. Un abattement de 50 p. 100 est opéré sur cette dotation. « Pour la première année d'application de la loi n° 92125 du 6 février 1992 précitée, la dotation globale de fonctionnement attribuée aux communautés de villes est répartie au prorata de la population.

« Les dispositions du premier alinéa de l'article L. 234-19-1 ne s'appliquent aux groupements de communes définis ci-dessus qu'à compter de la troisième année d'attribution de la dotation globale de fonctionnement.

« Lorsqu'un groupement de communes à fiscalité propre change de catégorie de groupements à fiscalité propre, il est assuré de percevoir, l'année où il lève la première fois sa fiscalité propre dans la nouvelle catégorie, une dotation égale à celle qu'il a perçue l'année précédente à laquelle est appliqué le taux minimum garanti défini à l'article L. 234-19-1. »

V. - Les dispositions du présent article seront applicables à compter du 1er janvier 1993.

Art. 113. - Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 30 juin 1992, un rapport relatif aux voies de réforme possible du Fonds national et des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

Art. 114. - I. - Dans le troisième alinéa du I de l'article 1648 A du code général des impôts, les mots : « groupement de communes auquel elle verse, avant le 1er janvier 1976 » sont remplacés par les mots : « groupement de communes auquel elle versait avant le 1er mai 1991 ».

II. - Dans le même alinéa, les mots : « s'est engagée » sont remplacés par les mots : « s'était engagée ».

Art. 115. - I. - A. - Au deuxième alinéa de l'article 103 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les mots : « du septième alinéa » sont remplacés par les mots : « des septième et huitième alinéas ».

B. - Après le septième alinéa du même article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les groupements de communes disposent de trois mois, après la date de leur création, pour bénéficier des facultés d'option prévues par le précédent alinéa. Au cours de la période séparant cette date de la date d'effet de leur décision d'option, et sous réserve des dispositions de l'article 103-5, les groupements relèvent de la part déterminée par l'importance de leur population. »

II. - Par dérogation aux dispositions en vigueur, la faculté d'option visée au B du présent article est ouverte à toutes les communes et groupements de communes qui peuvent renoncer au bénéfice des attributions de la première part de la dotation globale d'équipement. Ces communes et groupements disposent d'un délai de trois mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi pour faire connaître leur décision qui prendra effet au 1er janvier 1993.

III. - L'article 103-2 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« L'effort fiscal d'une commune membre d'un groupement de communes est calculé en ajoutant au taux de chacune de ses propres taxes communales ceux appliqués aux bases respectives desdites taxes par le groupement auquel elle appartient. »

IV. - Dans le premier et dans le second alinéa de l'article 103-5 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, après les mots : « renouvellement général des conseils municipaux » sont insérés les mots : « ou à la date d'effet des options prévues par le huitième alinéa de l'article 103 ».

Art. 116. - La première phrase du troisième alinéa de l'article 103-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée est ainsi rédigée :

« Le montant des crédits restant est réparti entre les deux parts de la dotation globale d'équipement pour 50 p. 100 au profit de la première part et pour 50 p. 100 au profit de la seconde part. »

Art. 117. - Dans le deuxième alinéa de l'article 103-2 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, après les mots : « d'au moins 20 p. 100 à l'effort fiscal moyen des communes du même groupe démographique » sont insérés les mots : « et des communes remplissant les conditions d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 234-14-1 du code des communes. »

Art. 118. - Pour ce qui concerne les communautés de villes et les communautés de communes, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont celles afférentes à l'exercice en cours.

Art. 119. - I. - Dans le III de l'article 1648 A bis du code général des impôts, après les mots : « Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle » sont insérés les

mots : « après déduction des sommes prévues pour la mise en œuvre de l'article 1648 B ter ».

II. - Après l'article 1648 B bis du code général des impôts, il est inséré un article 1648 B ter ainsi rédigé :

« Art. 1648 B ter. - I. - Lorsqu'un fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle visé à l'article 1648 A voit ses ressources diminuer par rapport à l'année précédente, du fait de la création d'un district à fiscalité propre, créé avant le 31 décembre 1991, les communes bénéficiaires de ce fonds et non membres de ce district reçoivent une dotation du Fonds national de péréquation visé à l'article 1648 A bis lorsque l'attribution qu'elles reçoivent du fonds départemental diminue d'au moins 10 p. 100.

« II. - La dotation prévue au présent article est versée de manière dégressive sur quatre ans. Elle est égale :

« - la première année, à 80 p. 100 de la différence par rapport à l'attribution antérieure ;

« - la deuxième année, à 60 p. 100 de cette différence ;

« - la troisième année, à 40 p. 100 ;

« - la quatrième année, à 20 p. 100.

« III. - Cette dotation est interrompue :

« 1° Si la commune retrouve une attribution du fonds départemental supérieure à celle qu'elle percevait antérieurement ;

« 2° Si elle bénéficie d'un accroissement de ses recettes nettes de taxe professionnelle compensant la perte de ressources. »

Art. 120. - Après le Ier de l'article 1648A du code général des impôts, il est inséré un Iquater ainsi rédigé :

« Iquater. - Pour les communautés de communes et les districts créés après la date de promulgation de la loi n° 92-125 du 6 février 1992, lorsque les bases d'imposition d'un établissement, rapportées au nombre d'habitants de la commune sur le territoire de laquelle est situé l'établissement, excèdent deux fois la moyenne nationale des bases de taxe professionnelle par habitant, il est perçu directement un prélèvement au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle égal au produit du montant des bases excédentaires par le taux de taxe professionnelle du district. »

Art. 121. - Après l'article L.234-14-1 du code des communes, il est inséré un article L.234-14-2 ainsi rédigé :

« Art. L.234-14-2. - I. - Les communes de moins de 2000 habitants qui sont confrontées à une insuffisance de leurs ressources du fait de leur faible population et supportant des charges élevées en raison de l'étendue de leur territoire bénéficient d'une majoration de la dotation de compensation prévue à l'article L.234-10 dans les conditions fixées aux II et III du présent article.

« II. - Bénéficiaire de la majoration de la dotation de compensation mentionnée au I du présent article les communes de moins de 2000 habitants qui remplissent l'une ou l'autre des deux conditions suivantes :

« a) Etre située dans un département bénéficiant des dispositions de l'article 34 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement et avoir un potentiel fiscal par hectare inférieur au potentiel fiscal moyen par hectare de l'ensemble des communes de moins de 2000 habitants ;

« b) Avoir un potentiel fiscal par hectare inférieur de 10 p. 100 au potentiel fiscal moyen par hectare de l'ensemble des communes remplissant les conditions mentionnées au a ci-dessus.

« III. - La majoration de la dotation de compensation est répartie entre les communes bénéficiaires :

« a) Pour 50 p. 100 de son montant en proportion des attributions qui leur sont versées au titre des dispositions prévues au 2° de l'article L.234-10 ;

« b) Pour 50 p. 100 de son montant en proportion du potentiel fiscal par hectare tel que défini à l'article L.234-6.

« IV. - Le montant de la majoration de la dotation de compensation est fixé à 200 millions de francs en 1992. Pour les années ultérieures, ce montant évolue comme le montant des ressources affectées à la dotation de compensation des communes.

« V. - Pour l'application des dispositions prévues à l'article L.234-19-1, il n'est pas tenu compte des attributions versées aux communes au titre du présent article. »

Art. 122. - I. - Les dispositions des articles 115 à 118 sont applicables à compter du 1er janvier 1992.

II. - Les dispositions des articles 111, 112 et 121 sont applicables à compter du 1^{er} janvier 1993.

Art. 123. - Le septième alinéa de l'article L.234-20 du code des communes est ainsi rédigé :

« Six présidents de groupements de communes élus par le collège des présidents de groupements de communes à raison d'un pour les communautés urbaines, d'un pour les communautés de villes, d'un pour les communautés de communes, d'un autre pour les districts, d'un autre pour les syndicats et d'un autre pour les organismes institués en vue de la création d'une agglomération nouvelle ; ».

CHAPITRE VIII

Du développement et de la solidarité en milieu rural

Art. 124. - Il est inséré, avant le dernier alinéa du IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), deux alinéas ainsi rédigés :

« Toutefois, pour 1992 et les années suivantes, l'accroissement annuel résultant de l'application de l'alinéa précédent est affecté jusqu'à concurrence d'un montant au plus égal à 300 millions de francs, la première année, 600 millions de francs et

1 milliard de francs les deux années suivantes au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle prévu par l'article 1648A bis du code général des impôts.

« L'application de l'alinéa précédent ne peut réduire la compensation perçue par :

« a) Les communes qui remplissent, au titre de l'année précédente, les conditions d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine prévue au titre de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 ;

« b) Les communes qui ont bénéficié, au titre de l'année précédente, d'une attribution du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France institué par l'article 14 de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 précitée. »

Art. 125. - I. - Le II de l'article 1648 A bis du code général des impôts est complété par un 4° ainsi rédigé :

« 4° Le produit affecté en application de l'antépénultième alinéa du IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987. Cette ressource évolue chaque année comme la dotation annuelle versée par l'Etat en application du 2° ci-dessus. » II. - Le III du même article est ainsi rédigé :

« III. - Les ressources du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle sont réparties conformément aux dispositions de l'article 1648B. »

III. - Les dispositions du I et du II ci-dessus sont applicables à compter du 1er janvier 1992.

Art. 126. - Il est créé à l'article 1648B du code général des impôts un I ainsi rédigé :

« I. - Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle comprend : « 1° Une première fraction, dénommée "dotation de développement rural", dont le montant est arrêté par le comité des finances locales et qui est au minimum égal aux ressources dégagées par l'application du 4° de l'article 1648 Abis.

« Bénéficiaire de cette dotation :

« a) Les communautés de communes définies à l'article L. 167-1 du code des communes dont la population regroupée n'excède pas 35000 habitants et dont la population de la commune la plus peuplée n'excède pas 25000 habitants.

« Bénéficiaire également de cette dotation les groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, dont la population regroupée n'excède pas 35000 habitants et dont la population de la commune la plus peuplée n'excède pas 25000 habitants.

« Les crédits affectés à ces catégories de groupements sont répartis entre les départements dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, qui tiennent compte, notamment, du nombre de communes concernées, de la population, du potentiel fiscal et, le cas échéant, du coefficient d'intégration fiscale tels que définis à l'article L. 234-17 du code des communes.

« Dans les zones de montagne, lorsque ces groupements comprennent des communes de moins de 15000 habitants qui remplissent les deux conditions suivantes :

« - la commune est chef-lieu de canton ou constitue une commune plus peuplée que le chef-lieu de canton ;

« - le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-6 du code des communes, est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de moins de 15000 habitants et l'effort fiscal prévu à l'article L. 234-7 dudit code est supérieur à l'effort fiscal moyen des communes de moins de 15000 habitants ;

« Le nombre de communes regroupées au sein des collectivités concernées peut être doublé.

« Les attributions sont arrêtées par le représentant de l'Etat dans le département, sous forme de subvention, en vue de la réalisation de projets de développement économique élaborés par les communautés et groupements de communes, après avis d'une commission d'élus, qui évalue les attributions en fonction de critères objectifs comprenant notamment l'augmentation attendue des bases de fiscalité directe locale et les créations d'emplois sur le territoire de la collectivité ou du groupement considérés.

« Cette commission comprend, outre les membres de la commission prévue à l'article 103 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, des représentants des maires des communes concernées dont la population est comprise entre 2000 et 20000 habitants, et des représentants des groupements de communes concernées dont la population est comprise entre 2000 et 20000 habitants, désignés dans les mêmes conditions que les autres membres de la commission.

« b) Les communes de moins de 10000 habitants qui remplissent les deux conditions suivantes :

« - la commune est chef-lieu de canton ou constitue une commune plus peuplée que le chef-lieu de canton ;

« - le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-6 du code des communes, est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de moins de 10000 habitants.

« Dans les départements d'outre-mer, bénéficient de cette dotation les communes de moins de 20000 habitants chefs-lieux de canton ou qui constituent une commune plus peuplée que le chef-lieu de canton.

« Les communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient de cette dotation.

« Toutefois, la commune ne peut prétendre à l'attribution de la dotation de développement rural lorsqu'elle est située dans une agglomération comprenant une ou plusieurs communes qui bénéficient de la dotation prévue à l'article L. 234-14 du code des communes ou lorsqu'elle est éligible à la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 234-14-1 dudit code ou bénéficie des attributions du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France en application des dispositions de l'article L. 263-15 du même code. Les dispositions du présent alinéa ne sont pas applicables

aux communes des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon dont la population est inférieure à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat.

« Les crédits affectés à ces communes sont arrêtés par le comité des finances locales. Pour la première année d'application du présent paragraphe ils ne peuvent être inférieurs à 150 millions de francs. Le montant de ces crédits ne peut dépasser, en 1993, 40 p. 100 des ressources prévues au 4° du II de l'article 1648 A bis, et, en 1994, 30 p. 100 de celles-ci. A l'issue de cette période, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport retraçant notamment l'évolution du nombre de collectivités éligibles à la dotation prévue au présent article. Au vu de ce rapport, il sera proposé une nouvelle répartition des crédits de la dotation précitée pour les années suivantes.

« L'attribution revenant à chaque commune concernée est déterminée en fonction de la population, de l'écart entre le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10000 habitants et le potentiel fiscal par habitant de la commune et de l'effort fiscal pris en compte dans la limite de 1,20.

« L'effort fiscal est calculé en application de l'article L. 234-7 du code des communes. Pour les communes membres d'un groupement de communes à fiscalité propre, l'effort fiscal est calculé en ajoutant aux taux de chacune de leurs propres taxes communales ceux appliqués par le groupement de communes aux bases respectives desdites taxes.

« La population à prendre en compte pour l'application du présent article est calculée dans les conditions prévues à l'article L. 234-19-3 du code des communes.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent paragraphe.

« 2° Une seconde fraction, dont le montant est fixé par le comité des finances locales par différence entre les ressources prévues à l'article 1648 A bis et les dispositions du 1° ci-dessus. Les sommes ainsi dégagées ne peuvent être inférieures à 90 p. 100 du montant des ressources définies aux 1o, 2° et 3° du II de l'article 1648 A bis et sont réparties suivant les dispositions du II ci-dessous. »

Art. 127. - I. - Le premier alinéa du II de l'article 1648 B du code général des impôts est ainsi rédigé :

« Le surplus des ressources du fonds défini au 2° du I comporte : ».

II. - Au II bis du même article 1648 B, avant les mots : « du II », sont insérés les mots : « du I et ».

Art. 128. - L'article 1648 B bis du code général des impôts est abrogé.

Art. 129. - Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 104-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, les mots : « majoré de 10 p. 100 » sont remplacés par les mots : « majoré de 20 p. 100 ».

Art. 130. - Les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna, les communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte ainsi que les groupements dont la population est inférieure à 20000 habitants bénéficient d'une quote-part de la dotation de développement rural prévue à l'article 1648 B du code général des impôts, dont le montant est calculé par application au montant total de cette dotation du rapport, majoré de 20 p. 100, existant entre la population de chacune

des collectivités et groupements intéressés et la population nationale, telle qu'elle résulte du dernier recensement de population. Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de répartition de cette quote-part entre les collectivités et les groupements concernés.

TITRE IV DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Art. 131. - I. - Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.

Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux I et II de l'article 2 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée. Les dispositions de l'article 3 de la même loi sont applicables à ces conventions.

II. - Le deuxième alinéa du II de l'article 4 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée est abrogé.

Art. 132. - L'article 1er de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Sous réserve de la conclusion d'un accord préalable entre les Etats concernés, des collectivités territoriales étrangères peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun. Cet accord préalable doit prévoir des conditions de réciprocité au profit des collectivités territoriales françaises.

« Les collectivités territoriales étrangères qui participent au capital de sociétés d'économie mixte locales ne sont pas au nombre des collectivités ou groupements visés au 2° du présent article qui doivent détenir plus de la moitié du capital des sociétés et des voix dans leurs organes délibérants. »

Art. 133. - Il est inséré après le premier alinéa de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France quatre alinéas ainsi rédigés :

« Des groupements d'intérêt public peuvent également être créés :

« - pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques concertées de développement social urbain ;

« - ou pour mettre en œuvre et gérer ensemble, pendant une durée déterminée, toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités locales appartenant à des Etats membres de la Communauté économique européenne.

« Les collectivités locales appartenant à des Etats membres de la Communauté économique européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public visés aux trois alinéas précédents. »

Art. 134. - Il est créé une commission nationale de la coopération décentralisée qui établit et tient à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer celle-ci.

Art. 135. - Des décrets en Conseil d'Etat fixent, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 6 février 1992.

Par le Président de la République :
FRANCOIS MITTERRAND

Le Premier ministre,
EDITH CRESSON

Le ministre d'Etat, ministre de l'économie,
des finances et du budget,
PIERRE BEREGOVY

Le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères,
ROLAND DUMAS

Le ministre d'Etat, ministre de la fonction publique
et de la modernisation de l'administration,
JEAN-PIERRE SOISSON

Le ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire,
MICHEL DELEBARRE

Le ministre de l'intérieur,
PHILIPPE MARCHAND

Le ministre de l'agriculture et de la forêt,
LOUIS MERMAZ

Le ministre de l'équipement, du logement,
des transports et de l'espace,
PAUL QUILES

Le ministre des départements
et territoires d'outre-mer,
LOUIS LE PENSEC

Le ministre délégué au budget,
MICHEL CHARASSE

Le secrétaire d'Etat aux collectivités locales,
JEAN-PIERRE SUEUR

ANNEXE 3

**Textes ayant modifié la loi n° 92-125 du 6 février 1992
relative à l'administration territoriale de la République**

Loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social

Loi n° 93-869 du 29 juin 1993 allongeant le délai d'élaboration des projets de schéma départemental de la coopération intercommunale

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales

Décret n°97-463 du 9 mai 1997 modifiant la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration

Loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte

Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier

Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux

Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit