

ALLOCUTION

prononcée par

Monsieur Jean-Pierre SUEUR
Secrétaire d'Etat
aux collectivités locales

au Conseil économique et social
le 11 juin 1991

Monsieur le président,

Monsieur le rapporteur,

Mesdames, Messieurs,

C'est un grand honneur pour moi de prendre la parole devant vous à l'occasion du rapport que vient de vous présenter M. Alex Raymond.

Je vous prie, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les conseillers, de bien vouloir m'excuser car, comme vous venez de le dire, monsieur le président, cette journée est un peu chargée puisque, à partir de seize heures, nous allons débattre du projet de loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République devant le Sénat, si bien que je ne pourrai pas écouter les orateurs de votre assemblée qui vont se succéder à cette tribune. Mais, bien entendu, je prendrai connaissance de l'ensemble des commentaires et des observations que vous ferez à la suite du rapport de M. Raymond.

Monsieur Raymond, les responsabilités que vous avez exercées - je me souviens de vos nombreuses interventions à l'Assemblée nationale : mais je sais aussi que vous êtes maire de la digne commune - elles sont toutes dignes ! - de Colomiers depuis de très nombreuses années, ancien président de conseil régional, président d'un nombre très respectable de syndicats intercommunaux de toute nature - ont fait que vous étiez particulièrement qualifié pour éclairer tant votre Conseil que le gouvernement sur le sujet de la décentralisation et de la répartition des compétences.

Je rappelle, monsieur Raymond, que vous avez en outre connu cette longue démarche historique et intellectuelle qui a conduit à remettre en cause un Etat excessivement centralisé, puisque vous avez participé de près à l'oeuvre

profonde accomplie dans notre pays par M. Gaston Defferre , lorsqu'il a présenté ses lois de décentralisation qui ont donné lieu à tant de débats mais dont nous pouvons dire aujourd'hui qu'elles se sont imposées.

Quelques semaines après ma prise de fonction au secrétariat d'Etat aux collectivités locales, c'est donc avec beaucoup d'intérêt que j'ai lu votre rapport. La réflexion que vous nous apportez concerne le bilan de dix années de décentralisation. Vous savez que d'autres initiatives sont prises en ce sens ; je pense tout particulièrement au rapport qui a été récemment établi par M. le Sénateur Hoeffel qui a, lui aussi, fait le bilan de ces années de décentralisation. A vrai dire, le terme "bilan" est peut-être inapproprié ; c'est plutôt d'un rapport d'étape que l'on peut parler, s'agissant d'une oeuvre continue qui n'en est qu'à ses débuts.

Trois motifs me conduisent à penser ainsi. D'abord, la décentralisation a dix ans, c'est vrai. Les grandes lois, celle du 2 mars et du 22 juillet 1982, celle du 7 janvier 1983, approchent bientôt ce stade. Mais on doit se souvenir que l'essentiel des décrets d'application n'est intervenu qu'en 1986. C'est donc à cette date - 1986 - que les transferts de compétence sont devenus effectifs. Il n'y a donc que cinq années que les collectivités bénéficiaires des transferts sont à même d'exercer ces compétences , et encore le cadre d'exercice de celles-ci n'est-il pas encore parfaitement stabilisé.

Comme le note M. Raymond dans son rapport, des évolutions juridiques sont en cours ; je pense à l'extinction progressive de la participation des communes aux dépenses des collèges par exemple. Le cadre statutaire - je pense à la mise en place des statuts et au partage des services - ainsi que le cadre financier ont dû être eux-mêmes l'objet de réformes significatives il y a à peine quelques mois. On

ne peut donc pas, au terme d'un si bref délai, parler de bilan mais plutôt, comme l'a fait votre rapport, monsieur Raymond, envisager les ajustements, les adaptations, les évolutions nécessaires.

En second lieu, ce bilan ne peut encore prendre totalement en compte la profonde mutation des mentalités et le total changement de la règle du jeu qu'a constitué l'intervention des lois de 1982 et 1983.

La suppression des tutelles administratives, financières, techniques, la mise en place des exécutifs régionaux et départementaux élus, les transferts de compétences, l'autonomie financière des collectivités locales, la construction statutaire constituent en effet une oeuvre colossale dont ni le gouvernement, ni les administrations centrales, ni les élus, ni les citoyens ne mesurent sans doute encore la totale portée. Ce sont à peine dix ans de révolution tranquille qui s'opposent à des siècles de traditions centralisatrices. Votre rapport d'ailleurs note que l'Etat n'a pas perdu tout réflexe centralisateur et que les rapports entre l'Etat et les collectivités locales restent quelquefois empreints d'ambiguïtés et que le citoyen ne perçoit pas toujours le contenu et la portée de cette décentralisation.

Le troisième motif qui me fait penser à un rapport d'étape est lié aux modifications fondamentales que va connaître prochainement le cadre d'exercice de la décentralisation, modifications qui d'ailleurs, je m'empresse de le noter, vont dans le sens de votre projet d'avis.

J'en citerai trois qui sont essentielles.

D'abord les rapports entre l'Etat et les collectivités locales sont restés jusqu'à ce jour excessivement centralisés alors qu'il convient que le dialogue soit noué au niveau local. La déconcentration est le complément nécessaire de la

décentralisation ; les deux doivent aller de pair et peut-être la décentralisation a-t-elle été plus vite que la déconcentration.

C'est pourquoi le titre I du projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République est consacré à cette nécessaire déconcentration.

Si le corps préfectoral et les services extérieurs de l'Etat sont d'ores et déjà prêts à une telle réforme, que vous appelez de vos vœux, les problèmes techniques, financiers et humains que pose cette novation sont loin d'être tous résolus.

Si la mise en place des instruments juridiques nécessaires - je pense en particulier aux chartes de déconcentration - est bien avancée, la mise en oeuvre d'une telle réforme sera longue et nécessitera des ajustements tant de la part des administrations centrales que de la part des élus qui n'ont pas encore perdu l'habitude de monter à Paris pour plaider leurs dossiers - et c'est un élu local qui vous parle, qui a l'habitude de ce genre de démarche.

En second lieu, nos structures ont besoin d'évoluer afin de s'adapter à l'exercice des nouvelles compétences et de mieux se préparer à la concurrence européenne. Le cadre de l'exercice, vous le savez, est très difficile, car nous sommes tous attachés à nos communes, nos départements, nos régions et les évolutions ne peuvent s'accomplir que progressivement, avec le concours de tous et de toutes.

Je défendrai tout à l'heure devant le Sénat un projet de loi permettant aux régions de coopérer entre elles sous la forme d'ententes interrégionales et aux communes de s'associer pour mieux prendre en compte les problèmes de l'aménagement de l'espace et du développement économique, selon des formes nouvelles : la communauté de communes d'un côté, la communauté de villes

de l'autre côté, afin de prendre en compte la spécificité rurale ou la spécificité urbaine.

Il faut, je le crois, aller dans ce sens.

Dans le contexte européen, on a posé la question de savoir si nos régions étaient suffisamment étendues. Le texte de loi propose un regroupement, une entente sur la base du volontariat.

De la même manière, nous sommes tous attachés à nos trente-six mille communes. Il faut d'ailleurs voir dans le coeur, l'intelligence, le dévouement des cinq cent mille ou six cent mille conseillers municipaux bénévoles qui oeuvrent chacun pour leur commune, une des richesses de ce pays.

Mais comment ne pas voir qu'il faut assurément développer cette coopération intercommunale si l'on veut atteindre une meilleure efficacité ? J'ai noté à cet égard avec plaisir que votre rapporteur a jugé pertinentes les propositions du gouvernement, comme il avait bien voulu d'ailleurs nous le dire de vive voix lors de l'examen de la loi par votre assemblée en juin dernier : maintien du département, coopération volontaire entre les régions, coopération intercommunale renforcée. Venant de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire de votre Conseil, c'est-à-dire de la section qui est particulièrement compétente pour connaître l'influence des structures sur le développement économique, cette appréciation positive nous est particulièrement précieuse.

Enfin, le renforcement de la démocratie locale, tant en direction des membres des assemblées locales qu'en direction des citoyens, constitue une nécessité perçue par tous.

Vous savez que le projet de loi auquel j'ai déjà fait allusion propose nombre de dispositions destinées à renforcer la transparence de la gestion locale et à permettre au citoyen de mieux connaître, de mieux comprendre la décentralisation et de participer activement, s'il le souhaite, à l'exercice de la gestion locale.

Votre section propose en outre qu'un effort sensible d'éducation civique des enfants soit effectué. La mise en place de conseils municipaux d'enfants par de nombreuses communes, encouragée par mes prédécesseurs, participe de cette action pédagogique. Je partage sur ce point totalement l'avis de votre section et je souhaite, sur la base de votre avis, envisager très prochainement avec mon collègue chargé de l'éducation nationale les mesures nécessaires à l'apprentissage par les enfants de la décentralisation.

A cet égard, je dois vous dire que j'ai rencontré l'autre jour une petite fille dans ma ville, une petite fille de huit ans, qui m'a dit d'un air très important : "J'ai appris le Sénat à l'école !" C'est merveilleux que les enfants apprennent le Sénat ! C'est extraordinaire ! J'ai pensé que cela était bien. Il faut aussi apprendre le Conseil économique et social (applaudissements) et également l'Assemblée nationale. Mais je m'interrogeais, en parlant avec cette jeune citoyenne, et je me disais qu'il était, certes, très important d'apprendre à l'école le Sénat, le Conseil économique et social et l'Assemblée nationale, mais qu'il fallait peut-être d'abord apprendre aux enfants à vivre la démocratie, la République, l'esprit d'initiative à l'école, et que la bonne instruction civique, c'est peut-être celle qui parie sur l'école, qui apprend l'initiative, la responsabilité et la vie en commun.

Monsieur le rapporteur, vous avez fait un certain nombre de propositions en matière de transfert de compétences.

Prenant connaissance de votre rapport, je m'attendais peut-être à ce qu'il y eût davantage de propositions de transfert de compétences. Je pensais à un domaine, celui de l'environnement, où l'on pourrait étendre les prérogatives de nos collectivités. Mais je dois vous dire, monsieur le rapporteur, que j'ai cru voir dans cette relative prudence une profonde sagesse. En effet, avant d'envisager de nouveaux transferts de compétences, peut-être est-il souhaitable de bien mettre en oeuvre les compétences qui existent avec toute la clarté qui est nécessaire dans la définition des responsabilités propres aux uns et aux autres et à cet égard, vous dites fort justement que nous ne sommes pas encore au bout du chemin.

Alors, vous nous proposez de clarifier, de simplifier, de rendre plus efficiente la décentralisation.

Permettez-moi de parler maintenant des propositions très précises que vous faites à cet égard.

D'abord, clarifier les rapports entre les collectivités publiques. Sur ce point, je crois pouvoir vous dire que je partage largement votre analyse : il faut clarifier ces rapports, en premier lieu entre l'Etat et les collectivités locales. A cet égard, vous formulez quatre observations sur les rapports, tant juridiques que financiers, qui existent entre l'Etat et les collectivités locales.

Pour ce qui est de la déconcentration, je n'y reviens pas. Je crois que le titre I du projet de loi va exactement dans le sens que vous souhaitez.

Vous parlez ensuite du contrôle de légalité. Sur ce point, ce sont les conditions d'exercice de ce contrôle qui sont en cause et non le principe. Si l'on considère la mutation que constitue le passage de la tutelle ancienne au contrôle de

légalité, il n'y a rien d'étonnant à ce que les conditions d'exercice de ce contrôle soient aujourd'hui encore perfectibles.

Pour ce faire, trois directions me paraissent devoir être explorées : d'abord, rendre le droit applicable aux collectivités locales plus clair et mieux connu. Je peux vous annoncer que le Parlement sera saisi en 1992 d'un projet de loi approuvant un code des collectivités territoriales, actuellement en cours d'élaboration dans mes services - parce que, s'il existe un code du travail, un code de la santé et de nombreux codes, il n'existe pas un code des collectivités territoriales-, avec un ensemble cohérent de dispositions. Ceci sera bientôt fait.

En second lieu, il faut renforcer les moyens d'exercice de ce contrôle. L'une des choses qui m'a le plus étonnée lors de ma récente prise de fonctions, c'est que le bureau chargé du contrôle de légalité au ministère de l'intérieur ne compte que sept agents d'encadrement.

Je crains d'ailleurs que la situation soit comparable, dans un certain nombre de préfectures.

Il est donc clair qu'un effort de recrutement, mais plus encore un effort de formation, compte tenu de la complexité du droit applicable, est nécessaire, quelles que soient par ailleurs les contraintes budgétaires, puisque six millions d'actes sont transmis annuellement aux préfectures. Je ne sais si vous pouvez imaginer la somme de papier que représentent les six millions d'actes qui sont envoyés chaque année à nos préfectures !

Enfin, vous préconisez le renforcement des sanctions. Le problème posé est celui du caractère tardif des décisions juridictionnelles. La création des Cours administratives d'appel, les recrutements exceptionnels de magistrats, le

renforcement du dispositif du contrôle de légalité dans le projet de loi d'orientation participent à une action de fond pour réduire ces délais.

Chacun se rend bien compte que les résultats ne seront que progressifs. Il n'en demeure pas moins qu'il est nécessaire d'avancer en ce sens.

Voyons maintenant les compétences partagées.

Votre rapport souhaite une clarification d'un certain nombre de compétences actuellement partagées entre l'Etat et les collectivités locales, notamment dans le domaine social. Vous mentionnez le cas des maisons de retraite médicalisées. Le bilan du transfert de compétences en matière d'aide sociale est très positif, et sans doute un achèvement est-il ici souhaitable. Il est d'une part techniquement difficile, et d'autre part il pose deux problèmes fondamentaux : premièrement quelles limites donner à la solidarité nationale ; deuxièmement, comment articuler les compétences des collectivités locales avec la gestion du système de santé et la sécurité sociale ?

L'élaboration de la loi qui, à compter de juin 1992, se substituera à l'actuel dispositif relatif au R.M.I. sera l'occasion d'une réflexion sur les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités locales en matière d'aide sociale. Je souhaite qu'à cette occasion la clarification que vous demandez intervienne, notamment en ce qui concerne les maisons maternelles et les maisons de retraite.

Vous savez cependant que l'enjeu financier que représente la grande dépendance constitue une difficulté supplémentaire.

C'est, bien sûr, l'un des grands sujets que nous avons à traiter dans les années qui viennent. Je sais que vous y êtes très attentifs.

Pour ce qui est, maintenant, des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales, vous formulez, monsieur le rapporteur, deux observations et une idée, que je qualifierai de profondément novatrice.

La première observation consiste à prendre acte du renforcement de la solidarité et de l'élément de souplesse récemment introduit dans la gestion des dotations globales de l'Etat. A cet égard, je ne peux que souscrire, vous vous en doutez bien, à votre analyse.

Votre deuxième observation porte sur l'insuffisance de ces dotations, notamment en raison de l'effort financier accompli par les collectivités locales en matière d'enseignement secondaire. Cet effort est effectivement exemplaire ; il faut le reconnaître, car c'est vrai. Permettez-moi cependant de noter que les règles de la compensation avaient été largement acceptées et que le taux d'évolution des dotations est loin d'être négligeable, puisqu'il est nettement supérieur à l'évolution des recettes de l'Etat lui-même.

Sans doute cet effort n'est-il pas le même d'une collectivité à l'autre. Mais cela est le propre de la décentralisation. Si l'on décentralise, il faut bien accepter que toutes les collectivités n'avancent pas au même rythme dans tous les domaines, puisqu'elles font chacune leurs choix spécifiques. Il n'en demeure pas moins que cet effort de solidarité entre les collectivités doit se poursuivre dans la direction que trace la loi du 13 mai 1991 sur la solidarité urbaine.

A cet égard, je veux signaler devant vous l'apport très important de ces dispositions qui mettent en oeuvre une solidarité entre les communes, entre les collectivités, puisqu'un processus identique est prévu pour les départements, devant les problèmes très importants que nous connaissons dans un certain nombre de quartiers de nos villes.

Enfin, l'une de vos propositions, monsieur le rapporteur, est très novatrice ; il s'agit de votre proposition de remplacer purement et simplement les dotations de l'Etat, la dotation globale de fonctionnement, la D.G.E., etc., par une fiscalité transférée. Cette proposition, à mes yeux, va dans le sens des principes de la décentralisation. Elle conduirait à rendre la collectivité responsable de la dépense également responsable de la ressource. La responsabilité politique, ou le surcroît de responsabilité, qui en découlerait pour les élus est loin d'être négligeable.

Vous mesurez, mesdames et messieurs, qu'une telle proposition implique une transformation radicale de notre fiscalité et corrélativement une diminution du budget de l'Etat. J'en retiens cependant l'idée. Il reste à chacun à exprimer son opinion à cet égard, afin que nous puissions examiner la faisabilité politique et technique de cette novation que vous avez bien voulu présenter dans votre rapport.

Pour ce qui est de la répartition des compétences entre les collectivités locales elles-mêmes, la problématique des rapports entre les collectivités est, vous le savez, beaucoup plus complexe que celle des rapports entre l'Etat et ces collectivités. A cet égard, votre rapport soulève trois problèmes.

Premièrement, les rapports entre la région et le département. Vous avez longuement évoqué, monsieur le rapporteur, le problème des relations entre la région et le département. A mon sens, si l'on veut bien observer que le département a été le principal bénéficiaire de la décentralisation et des compétences transférées en 1982 et 1983, qu'il repose sur une large tradition historique, alors que de son côté la région est une collectivité qui n'a que quelques années d'existence et dont les compétences sont tournées vers l'aménagement spatial et le développement économique, on doit considérer que ces frictions dont

vous nous faites part sont normales, mais qu'elles ne peuvent disparaître qu'au profit d'une clarification accrue des rôles.

L'ouverture de la France sur l'Europe, ainsi que le note votre rapport, devrait inciter les régions à se tourner davantage vers Bruxelles -elles le font d'ailleurs déjà toutes- tandis que les départements se consacreront davantage aux lourdes tâches de gestion qui sont les leurs, notamment dans le domaine social mais aussi dans beaucoup d'autres domaines. Je pense à celui des collèges tout particulièrement.

Votre rapport mentionne aussi la concurrence entre les collectivités locales de même niveau, et s'inquiète du développement de dépenses de communication d'un certain nombre de collectivités.

Pour ma part, j'aurais tendance à considérer comme normale une certaine compétition entre les collectivités locales lorsqu'il s'agit de mettre en valeur leurs atouts respectifs. En revanche, une compétition effrénée en matière de création de zones industrielles ou en matière d'aménagement serait excessivement consommatrice d'espaces et économiquement nuisible. Une meilleure programmation du développement économique et spatial, le développement de la coopération et la mise en place de schémas directeurs d'aménagement doivent permettre de remplacer cette concurrence par une complémentarité.

J'ajouterai, mesdames et messieurs les conseillers, qu'en venir à considérer que l'idée de décentralisation serait antagoniste de l'idée de planification me semble une mauvaise conception de la décentralisation.

Il faut insister au contraire sur la nécessaire complémentarité de la planification et de la décentralisation.

S'agissant des dépenses de communication des collectivités, je pense que votre appel à la sagesse sera entendu.

Enfin, votre rapporteur s'est également inquiété des risques de tutelle que posait le développement de subventions départementales au profit des petites communes rurales.

Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, l'objet des communautés de communes est de permettre aux communes rurales de regrouper leurs moyens et de gérer leur développement, et d'être ainsi moins dépendantes des collectivités d'un niveau supérieur, de telle manière qu'il n'y ait pas de tutelle du département sur les communes, ce qui est contraire à l'esprit des lois de décentralisation.

Enfin, monsieur le rapporteur, vous faites de très nombreuses suggestions utiles pour simplifier la décentralisation, pour clarifier les règles de l'action des collectivités locales, pour faire en sorte qu'en matière d'aménagement du territoire soient précisées d'autre part, les mécanismes européens. Vous souhaitez qu'intervienne une autre clarification en ce qui concerne les contrats de plan. Il est encore trop tôt pour tirer un bilan des premiers contrats de plans passés entre l'Etat et les régions. Je peux vous indiquer qu'un groupe de travail interministériel comprenant des élus et des fonctionnaires locaux déposera prochainement un rapport sur ce sujet. Monsieur le rapporteur, vous faites, à ce sujet, comme dans beaucoup d'autres domaines, de très utiles suggestions.

Enfin, pour ce qui est des moyens financiers, votre rapport propose deux séries de mesures. Il propose, d'abord, en ce qui concerne la fiscalité locale, que ses bases soient révisées et qu'il soit mis fin à la superposition des impositions de chaque niveau de collectivité.

Pour ce qui concerne la révision des bases, vous savez qu'elle est entamée, et votre rapport aura donc, sur ce point, satisfaction.

Pour ce qui est de la suppression de la superposition des impositions, la création d'une taxe départementale assise sur le revenu correspond à un pas dans le sens que vous indiquez, mais c'est là un domaine difficile où les réformes doivent être progressives.

Vous proposez, par ailleurs, une rémunération des dépôts des collectivités locales, laquelle serait assortie d'une diminution des intérêts sur les prêts aux collectivités locales.

Je prends note de cette proposition, mais j'observe que ses conséquences financières pour les différents niveaux et pour les différents types de collectivités, comme pour l'Etat, doivent être très précisément évaluées.

Voilà, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les conseillers, quelques remarques sur les très nombreuses suggestions contenues dans ce rapport.

Comme vous pouvez le constater, il contient beaucoup d'idées novatrices ; et je dois vous dire que le gouvernement les considère avec beaucoup d'attention comme autant de suggestions constructives pour continuer à faire avancer cette réforme tout à fait essentielle.

Je terminerai en vous disant à quel point je suis persuadé qu'il faut concevoir la décentralisation et le rôle de l'Etat comme étant complémentaires.

La décentralisation n'est pas la négation de l'Etat. Elle est certainement la négation d'un Etat ankylosé qui faisait trop de choses pour pouvoir bien les faire. L'Etat doit affirmer ses prérogatives et il est aidé, dans l'affirmation de ses prérogatives, dans la mesure où les collectivités font tout ce qu'elles ont à faire.

A cet égard, votre réflexion constitue une contribution très positive à l'avancée des idées, des réflexions concernant la décentralisation. Et je voulais, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les conseillers, vous en remercier très sincèrement et vous remercier également de l'attention avec laquelle vous avez bien voulu m'écouter.

(Applaudissements)