

"L'Etat n'a pas tiré toutes les conséquences de la décentralisation"

**DOSSIER
L'AFFAIRE
QUILLIOT**

Il reste encore beaucoup à faire pour mener à son terme la décentralisation. Le secrétaire d'Etat chargé des Collectivités Locales explique à "Inter Régions" quels sont ses axes prioritaires.

propos recueillis par Nicole MARCHAND

Inter-Régions : La décentralisation a fixé un certain partage des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales. A la lumière de 10 ans de pratique de la réforme, estimez-vous que les règles du jeu ont été respectées ?

Jean-Pierre Sueur : Nous fêterons l'année prochaine le dixième anniversaire des grandes lois de décentralisation de 1982.

Outre le partage des compétences, n'oublions pas, car cela est essentiel, que la décentralisation s'est traduite par la suppression des tutelles administratives, financières et techniques, par la mise en place des exécutifs régionaux et départementaux élus, et par une construction statutaire qui, jusqu'alors, faisait défaut pour la fonction publique territoriale. Ce sont donc dix années de révolution tranquille qui s'opposent à des siècles de tradition centralisatrice et c'est à cette aune qu'il convient de mesurer si les « règles du jeu » ont été respectées.

Il faut, aujourd'hui, poursuivre le mouvement engagé, préciser les choses qui méritent de l'être, et, dans un certain nombre de domaines, aller plus loin. C'est pourquoi la construction législative doit se poursuivre : tel est l'objet du projet de loi relatif à l'exercice des mandats locaux qui a été adopté par le Conseil des

Ministres, ainsi que du projet de loi d'orientation de l'administration territoriale de la République, déjà examiné en première lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Ce dernier projet est essentiel à la clarification des « règles du jeu » puisqu'il vise à la fois la déconcentration, le renforcement de la démocratie et la relance de l'intercommunalité.

I.R. : Notre organisation politico-administrative comporte plusieurs niveaux de pouvoirs, souvent jugés trop nombreux ou inadaptés dans la perspective de la construction européenne. Le projet de loi en navette actuellement entre les deux assemblées propose d'ajouter des communautés de villes ; n'est-ce pas compliquer encore nos structures au lieu de les simplifier ?

J.P.S. : La France est un des rares pays d'Europe à connaître quatre niveaux d'administration : outre l'Etat, les départements, les régions et les communes. Le nombre de celles-ci est supérieur à 36 000, soit autant que dans l'ensemble des autres pays de la Communauté européenne réunis.

Nos concitoyens sont très attachés à l'existence de ces communes qui sont autant de lieux de fonctionnement de la démocratie et des compétences transférées. C'est pourquoi, le projet de loi sur l'administration territoriale de la République ne remet pas en cause l'existence de nos nombreuses communes.

Face à cet émiettement communal, il existe heureusement une tradition ancienne et développée de coopération, puisque plus de 15 000 structures intercommunales sont aujourd'hui en activité, des simples syndicats à vocation unique qui gèrent l'adduction d'eau en zone rurale aux communautés urbaines dans de grandes agglomérations.

Aujourd'hui, pour tenir compte à la fois des nécessités de la construction européenne et de la

spécificité de notre organisation territoriale, il faut renforcer et encourager la coopération entre les communes, en particulier en matière de développement économique et d'aménagement du territoire : c'est l'un des objets du projet de loi d'orientation de l'administration territoriale de la République qui prévoit la création des communautés de villes dans les zones urbaines et de communautés de communes dans les zones rurales, outils modernes et efficaces d'une intercommunalité renouée.

I.R. : La pratique souvent contestée des cofinancements doit-elle être revue ? Ne serait-il pas préférable de créer des "blocs de compétence" exclusive par niveau de collectivité avec, en même temps, une spécialisation de bases locales ?

J.P.S. : La décentralisation s'articule très largement, depuis l'origine, autour de cette notion de « blocs de compétence » qui a présidé à la plupart des transferts de l'Etat vers les collectivités.

Par ailleurs, l'affectation de ressources précises à chaque niveau de collectivité s'esquisse aujourd'hui avec l'institution de la part départementale de l'impôt sur le revenu et devrait se développer à travers le projet de loi sur l'administration territoriale de la République qui prévoit une affectation de tout ou partie du produit de la taxe professionnelle aux communautés de villes et de communes.

Mais cette notion de « bloc de compétence » ne doit pas être érigée en dogme technocratique : le strict partage, le « chacun chez soi », ne correspond pas toujours à la nécessaire complémentarité de l'action publique dans un certain nombre de domaines. Je pense en particulier à celui des universités, où le partenariat entre l'Etat et les collectivités locales est devenu une nécessité. Il ne s'agit pas, en l'espèce, d'un désengagement de l'Etat.

puisque l'Etat n'a jamais affecté autant de moyens financiers aux universités. Mais l'enjeu est devenu tellement considérable que l'effort de tous est indispensable. J'ajoute qu'il me paraît important que cela prenne la forme d'une démarche contractuelle. Les « contrats de plan » sont, à mon sens, une innovation majeure. Ils constituent la seule forme de planification vraiment efficace dans notre pays. Ils supposent la discussion, la négociation entre les divers partenaires — et donc une bonne synthèse, négociée sur le terrain, entre les impératifs nationaux et les préoccupations locales. L'aménagement du territoire nécessite qu'on prenne en compte les uns et les autres, qu'on réalise la synthèse entre les uns et les autres.

LR. : On dit qu'une large déconcentration des pouvoirs de l'Etat était la garantie d'une bonne application de la décentralisation. La situation est-elle, à ce titre, satisfaisante ?

J.P.S. : L'Etat n'a effectivement pas tiré toutes les conséquences de la décentralisation, et les administrations centrales continuent d'exercer des attributions qui seraient assumées plus efficacement à d'autres niveaux.

Face à ce constat, le président de la République, dans son discours de Moulins, a indiqué que la déconcentration devait devenir le principe de droit commun de l'organisation administrative et des interventions de l'Etat : ce principe est celui de la « subsidiarité » et nous avons proposé au Parlement de l'inscrire dans la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République.

Ce projet de loi prévoit par ailleurs l'établissement d'une charte de la déconcentration qui précisera les modalités des transferts d'attribution des administrations centrales vers les services extérieurs des administrations de l'Etat.

Par ailleurs, sans attendre l'adoption définitive de ce texte, le gouvernement s'est engagé résolument dans la voie de la déconcentration : pour ne citer qu'un exemple, un tiers des crédits d'équipement de l'Etat ont été déconcentrés en 1991. Ce qui accroît de façon très significative les capacités de décision des préfets.

LR. : Plusieurs mécanismes de solidarité, entre les

communes notamment, ont été ou vont être mis en place. N'y a-t-il pas là d'une part un désengagement financier de l'Etat qui laisserait aux collectivités le soin d'aider les plus pauvres, d'autre part, un recul par rapport à la décentralisation, dans la mesure où c'est lui qui en fixe les règles ?

J.P.S. : Il n'y a pas de désengagement financier de l'Etat. Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales progressent de 7 % en 1992 par rapport à 1991. Le principal de ces concours, la dotation globale de fonctionnement, atteindra 92 milliards de francs, en augmentation de 4,31 % par rapport à 1991. Je vous rappelle que, dans le même temps, les dépenses de l'Etat ne progresseront que de 3,1 %. Ces quelques chiffres témoignent de ce que l'Etat n'entend pas relâcher l'effort financier qu'il consent en faveur des collectivités territoriales.

Il importe que, parallèlement, se renforce la solidarité entre collectivités locales par la mise en place de mécanismes de péréquation adaptés. La loi du 13 mai 1991 a constitué une première étape en instituant la dotation de solidarité urbaine et le fonds de solidarité de la région Ile-de-France. Dès 1991, 700 millions de francs ont été répartis entre 400 villes défavorisées confrontées à des charges importantes liées à la rénovation profonde des quelques centaines de quartiers dégradés que compte notre pays, et au sein desquels se cumulent tant de difficultés. Ce montant atteindra 1 200 millions de francs en 1991 et 1 500 millions en 1992.

Mais l'exigence de solidarité ne saurait se limiter aux seules communes urbaines : elle doit jouer également en faveur des collectivités défavorisées situées en milieu rural.

Conformément à la demande du Parlement et aux orientations définies par le président de la République, le 12 septembre dernier à Chinon, le gouvernement a présenté récemment un rapport inventariant les mécanismes financiers qui permettraient de conforter les petites villes et les communes rurales dans leurs projets de développement. Ces propositions sont soumises à la concertation. Nous souhaitons arriver, très vite, à un ensemble de dispositions législatives. Un objectif nous guide : soutenir les projets de développement économiques portés par une ou plusieurs communes rurales. Nous refusons le

saupoudrage inefficace, et voulons faire de cette solidarité rurale un outil de développement, de dynamisme, d'aménagement du territoire — et non une forme d'« assistance ».

Le renforcement de la péréquation financière entre collectivités locales n'est pas du tout antinomique avec la décentralisation ; il permet bien au contraire à toutes les collectivités, quel que soit leur niveau de ressources, de mettre en œuvre les compétences qui leur ont été confiées par les lois de décentralisation.

LR. : En ce qui concerne le statut des élus, est-il normal que le maire d'une commune rurale de 500 habitants ait le même statut en 1991 que le maire d'une grande ville ou un président de Conseil général ?

J.P.S. : Le projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux, permet d'étendre les droits et les garanties accordés à l'ensemble des élus locaux dans l'exercice de leurs fonctions. Il en est ainsi, en particulier, des autorisations d'absence pour participer aux travaux des diverses commissions et des crédits d'heures, qui pourront être utilisés pour mieux contribuer au travail imposé par la participation à la vie locale. Le principe de ces garanties et le même, quel que soit le mandat exercé. Quoi de plus normal qu'un maire d'une commune rurale ou qu'un conseiller général puissent mieux organiser leur activité professionnelle pour assumer leur mandat ?

Mais de même que pour les indemnités, les crédits d'heures croissent en fonction de la taille de la collectivité concernée. Les dispositions sont donc différentes pour un maire d'une commune de 500 habitants et pour le maire d'une grande ville, ce qui est logique. Au total, les nouvelles dispositions intègrent la souplesse nécessaire à la prise en compte des situations démographiques diverses, tout en assurant une égalité de traitement des élus, qui trouve sa justification dans le refus des tutelles entre les collectivités, qui constitue l'un des principes de base de la décentralisation.

LR. : Les élus sont de plus en plus perçus par l'opinion publique comme responsables de la bonne santé

Jean-Pierre SUEUR est secrétaire d'Etat adjoint au ministre de l'Intérieur, chargé des Collectivités locales.

économique de leur territoire et notamment de l'emploi. Ont-ils à votre avis, les moyens de répondre à cette attente ? Autrement dit, comptez-vous reprendre le projet de loi sur les interventions économiques ?

J.P.S. : Les collectivités territoriales ont un rôle très important à jouer dans la lutte pour l'emploi ; elles sont aujourd'hui des acteurs essentiels du développement local. Ce rôle a été reconnu et affirmé par les lois de décentralisation qui ont conféré d'importantes compétences aux collectivités en matière d'action économique. C'est ainsi que les lois du 7 janvier et du 2 mars 1982 ont permis aux communes, départements et régions de soutenir, s'ils le souhaitent, des initiatives de développement local selon des modalités diversifiées : aides directes (primes, prêts, avances), apport de terrains, rénovation de bâtiments industriels, garanties d'emprunt, prises de participation sous certaines conditions.

Il convient, à mon sens, de raisonner en termes de complémentarité et non de concurrence, entre les différentes collectivités. Les textes ont accordé, dans ce domaine, un rôle pilote à la région ; celle-ci dispose, en effet, de la taille et du recul nécessaires pour agir sur l'environnement des entreprises, en particulier dans les domaines de la formation, des transports, de la recherche, etc. Communes et départements ne sont pas pour autant des acteurs de second rang ; ils se consacrent aux interventions que facilite leur proximité des acteurs économiques locaux et contribuent efficacement à l'implantation d'entreprises.

Au total, un constat s'impose : rares sont aujourd'hui les collectivités territoriales qui ne s'impliquent pas activement dans la vie économique locale. Ce n'est évidemment pas un hasard si nos concitoyens, dans de récentes enquêtes d'opinion, placent l'action en faveur de l'emploi en tête de missions prioritaires des élus locaux. Nous sommes désormais bien loin de l'époque où une tradition purement régalienne ne concevait leur intervention que comme marginale et la considérait avec suspicion. J'ai demandé à mes services de dresser un bilan de 10 ans d'action économique des collectivités locales dans le cadre

des lois de décentralisation.

Les premiers enseignements que l'on peut tirer de ce bilan sont les suivants :

1 — Les aides directes sont de plus en plus délaissées par les collectivités locales au profit des aides indirectes : aux primes sont en général préférées les interventions qui visent à faciliter l'implantation ou la modernisation des entreprises (immobilier industriel, aide au conseil, etc.).

2 — Un partenariat efficace a vu le jour entre collectivités locales, organismes consulaires, établissements financiers et milieux économiques.

3 — On assiste de plus en plus au développement de nouveaux moyens d'intervention particulièrement adaptés aux exigences du développement local : création de structures d'accueil d'entreprises : pépinières, etc. ; mise en œuvre de fonds de garantie d'emprunts, reposant sur le principe de la mutualisation des risques ; participation à la constitution de sociétés de capital-risque de proximité, etc.

Au-delà de leur diversité, ces différents moyens d'intervention des collectivités territoriales en appui aux entreprises ont en commun d'éviter toute confusion des genres, de bien répondre à la question « qui fait quoi ? ». Je ne pense pas en effet que le rôle des collectivités locales soit de se substituer, de quelque façon que ce soit, aux entreprises ; c'est à celles-ci, et à elles seules, qu'incombent les choix essentiels que sont la création, la transmission, l'éventuelle reconversion, la décision d'investissement.

Les collectivités, en revanche, peuvent utilement agir sur l'environnement économique des entreprises, favoriser leur capitalisation, de concert avec les partenaires dont c'est le métier, qui sont mieux à même d'appréhender les risques et d'apporter aux entreprises le conseil et le suivi qui leur sont nécessaires.

Mon département ministériel organisera dans quelques mois une rencontre consacrée à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement local. Je souhaite vivement que le CNERP s'associe à la préparation et au déroulement de ce colloque qui sera l'occasion d'un examen détaillé du cadre dans lequel s'inscrit aujourd'hui l'action économique des collectivités locales.