

**INTERVENTION SUR LA DECENTRALISATION
DEVANT LES ETUDIANTS DE L'INSTITUT
D'ETUDES POLITIQUES DE LILLE
LUNDI 16 OCTOBRE 2000**

(SALUTS, libres propos avant de débiter
l'intervention)

Je suis donc venu ce matin vous parler de
la Décentralisation, et surtout des travaux de
ma commission nationale.

Vous le savez, je rendrai après-demain
ses conclusions au Premier ministre, après un
an de réflexions approfondies.

Je ne vais donc pas vous révéler aujourd'hui la teneur de ces réflexions, car ce serait manquer à mes devoirs à l'égard de Lionel Jospin.

Mais d'abord, pourquoi fallait-il revenir sur la Décentralisation, mise en œuvre par mon Gouvernement au début des années 80 ?

Les Français la plébiscitent. J'ai fait réaliser récemment un sondage à ce sujet par la SOFRES, et les chiffres le confirment manifestement : ainsi, 31% de nos concitoyens considèrent que la Décentralisation a eu des conséquences positives pour eux-mêmes, 47% pour leur implication dans la vie locale, 54% pour la qualité des services publics locaux, enfin 55% pour l'efficacité du travail de leurs élus.

Il est incontestable que depuis 1982, la Décentralisation a produit ses effets dans notre pays. Plus de 70% des investissements publics, près de 200 milliards de Frs, sont aujourd'hui réalisés par les collectivités, qui sont désormais les premiers aménageurs nationaux, avec les répercussions que l'on imagine pour l'emploi et l'économie locale.

L'exemple du Nord-Pas de Calais est d'ailleurs parlant : il me suffit de rappeler la construction d'Euralille, le TGV-Nord, le Tunnel sous la Manche, dont l'acte fondateur a été signé dans cet Hôtel de Ville, en 1986, par Margaret Thatcher et François Mitterrand, les universités, la rénovation des villes de notre métropole, les grands équipements culturels et universitaires, les grandes écoles, comme l'IEP.

Dans la plupart de ces grands programmes, on retrouve ensemble l'Etat, les collectivités publiques et des investisseurs privés, et il ne fait pas de doute que ces réalisations n'auraient pas vu le jour s'il avait fallu s'en remettre à la seule initiative de l'Etat ou du secteur privé, car l'impulsion initiale a presque toujours été donnée par les collectivités.

Où en serions-nous aujourd'hui dans cette région et dans cette métropole, si la Décentralisation n'avait pas existé ? Elle a été l'élément décisif, le prolongement concret de la mutation que nous avons du engager, dès les années 70, face à la crise industrielle, et à ses répercussions économiques et sociales.

Le sondage de la SOFRES, que je viens d'évoquer, nous révèle que plus d'un tiers des Français veulent aller encore au delà de ce qui a été fait depuis vingt ans, et que 18% appellent même à une large amplification de la Décentralisation.

Pourtant, des critiques ont souvent été faites ces dernières années, sur la multiplicité des échelons territoriaux, la fiscalité, le contrôle de la gestion locale, le cumul des mandats...

Chacun le reconnaît, les budgets des collectivités locales sont devenus d'une lecture particulièrement difficile, car ils sont non seulement constitués des taxes payées par les contribuables, mais il s'y ajoute de multiples dotations aux dénominations mystérieuses pour nos concitoyens : fonds de péréquation de la

taxe professionnelle, fonds de compensation de la tva, dotation de solidarité urbaine, dotation générale de décentralisation, dotation générale d'équipement...

Or, ces dotations ne peuvent masquer une tendance qui va à l'encontre de la Décentralisation, puisque ces fonds versés par l'Etat diminuent de fait l'autonomie fiscale des collectivités locales.

Une remise à plat est donc devenue indispensable, car la fiscalité locale, avec plus de 300 milliards de Frs de recettes annuelles, est aujourd'hui un élément majeur de la décision publique.

Elle l'est d'autant plus que si elle a doublé en vingt ans, l'impôt sur le revenu n'a pas diminué dans les mêmes proportions, alors que d'importantes compétences étaient pourtant transférées.

Les attentes et les interrogations des Français dans ces domaines sont légitimes et saines, car elles prouvent l'intérêt de nos concitoyens pour la vie publique. C'est d'autant plus important que la Décentralisation n'est pas irréversible.

La tentation de la recentralisation est inscrite dans l'existence même de l'Etat, dans sa nature, comme celle des élus locaux est de constituer de nouvelles féodalités.

Pour ma part, j'ai souhaité publiquement, à de nombreuses reprises au cours des années 90, que la Décentralisation soit approfondie, et connaisse un deuxième souffle.

Les circonstances politiques et les nombreuses consultations électorales que notre pays a connues depuis une dizaine d'années ne l'avaient pourtant pas encore permis, jusqu'au moment où le Premier ministre, Lionel Jospin, a décidé de rouvrir ce grand dossier.

J'ai donc naturellement accepté avec un grand plaisir la mission qu'il m'a confiée, en me demandant de présider la Commission Nationale qu'il a créée en octobre 1999.

En installant la Commission, le Premier ministre a au départ fixé le cadre de nos travaux :

- tout d'abord réfléchir à une décentralisation plus légitime, par la démocratisation de la vie publique locale.
- ensuite, imaginer une décentralisation plus efficace, pour la clarification des compétences.
- enfin, assurer une décentralisation plus solidaire, pour une meilleure péréquation entre les collectivités.

Les 24 membres de la Commission Nationale pour l'avenir de la Décentralisation ont beaucoup travaillé, dans une studieuse discrétion, et surtout avec un souci de pluralisme n'excluant cependant pas la compétition politique, voire les divergences d'idées, comme on a pu le voir lorsqu'ils ont décidé de suspendre leur participation en fin de parcours.

A côté d'un accord sur une centaine de propositions, les divergences sur le non-cumul des mandats, sur la réduction du mandat des sénateurs et sur le statut de la Corse ont donc été affichées et maintenues.

La divergence la plus médiatique concerne la vignette. Mais allait-on rameuter les élus de toute la France sur le principe de sa suppression ? Cette vignette masquait une convergence sur la fiscalité locale, et la fixation des taux, qui ne doit pas, en effet, être le prétexte d'une recentralisation des dotations par l'Etat.

Une autre question a fait l'objet de désaccords dont la ligne de clivage traverse la gauche comme la droite : il s'agit du mode d'élection des conseillers généraux, au scrutin mixte pour les uns, uninominal pour les autres.

Il est vrai que cette volonté de synthèse n'était pas aisée à réaliser, car la composition même de la Commission, où sont représentées

les diverses sensibilités politiques, mais également les nombreuses associations d'élus régionaux, départementaux, de grandes villes, de villes moyennes et petites, de districts et communautés, et des grands corps de l'Etat, rendait ma tâche complexe.

Mais pour surmonter nos différences, nous sommes tous partis d'un constat, rendu évident par les résultats du dernier recensement : la question de la décentralisation ne se pose plus dans les mêmes termes qu'en 1982.

En effet, la France a changé. Sa population ne se répartit plus de la même façon et les attentes des Français sont différentes : le citoyen veut un service public de qualité, un

accès plus large à la démocratie locale et davantage de solidarité entre les groupes sociaux.

Enfin, le contexte économique a également changé. Combinant révolution technologique et libération des échanges, le mouvement de globalisation pèse sur les nouveaux enjeux de l'aménagement du territoire.

Ainsi, plus des trois quarts de la population, près de 43 millions de Français, vivent désormais en ville, ou dans l'une des 361 aires urbaines de notre pays, et l'on voit se dessiner de grandes régions. Ce sont les deux principaux constats que font les experts au vu des résultats du recensement de la population de 1999.

La population augmente le plus autour des pôles urbains (les villes-centre et leur banlieue) ou dans les couronnes périurbaines, où vivent près de 10 millions de Français.

Quant à la capitale, son aire urbaine déborde largement l'Île-de-France et abrite à elle seule 10 557 000 habitants. Enfin, neuf aires urbaines dépassent 500 000 habitants, Grenoble, Nice, Strasbourg, Nantes, Bordeaux et Toulouse ainsi que Lyon, Lille et Marseille-Aix-en-Provence, toutes trois millionnaires.

Dans ce schéma, des zones rurales restent isolées, sans lien quotidien avec des milieux urbains. On les trouve en particulier dans le centre de la France qui se désertifie. Elles constituent un véritable défi pour l'aménagement du territoire.

Nous sommes donc confrontés à un enjeu important : organiser la mutation du système d'administration territoriale, qu'elle soit d'État ou des collectivités, avec la triple préoccupation d'en améliorer la capacité de solidarité, l'efficacité économique et l'efficacité démocratique.

Face à ces défis, notre commission a commencé par travailler sur la question du territoire local pertinent de l'action publique.

S'il n'est pas question à court terme de supprimer tel ou tel niveau, il est cependant justifié de se poser la question de leur avenir à 10 voire 20 ans.

Nos 36667 communes sont une singularité française. Les autres pays européens ont, certains depuis longtemps, procédé à des regroupements de leurs territoires, parfois spectaculaires : 80% de communes regroupées au Danemark, 66% en Grande-Bretagne !

En France, nous avons opté pour une révolution douce, car la commune est vraiment le socle de notre identité collective, et sa remise en cause est difficile. Depuis le vote de la loi du 12 juillet 1999, l'intercommunalité apporte aux élus locaux et à leurs concitoyens, des solutions pour une meilleure mise en œuvre des politiques locales, dans le cadre d'un projet commun. On dénombrait déjà au début de cette année 51 communautés d'agglomération regroupant plus de six millions d'habitants et 763 communes.

Le constat s'impose de plus en plus que les communes ne peuvent rien lorsqu'elles demeurent isolées: pas d'équipements, d'aménagements, d'ambitions. Engagées dans l'intercommunalité, elles peuvent énormément, sans pour autant renoncer à leur identité propre.

Voilà pourquoi je suis favorable au renforcement de toutes les formes de coopération, qu'il s'agisse des communautés de communes ou d'agglomération, ou des communautés urbaines.

La loi Chevènement, en renforçant significativement les compétences des structures intercommunales, leur a ouvert des perspectives entièrement nouvelles, qui auront des conséquences concrètes sur l'aménagement du territoire.

Jusqu'à présent, en effet, les communautés urbaines exerçaient obligatoirement douze compétences, comme par exemple l'urbanisme, l'aménagement, les transports urbains ou la voirie.

Désormais, il sera possible d'y ajouter l'habitat, l'économie, la culture, le sport, et surtout, d'instituer une fiscalité unique pour les entreprises, ce qui est logique, si le niveau de décision dans ce domaine n'est plus communal, mais communautaire.

C'est la fin des guerres parfois absurdes entre des villes voisines, pour attirer des entreprises qui font monter les enchères, dans le but de payer le moins de taxes.

C'est aussi la garantie d'un plus grand équilibre, d'une plus grande solidarité dans le développement local, et dans les décisions d'aménagement.

Nos villes, même les plus importantes comme Lille, sont actuellement limitées dans leurs ambitions, car le financement des grands projets devient très lourd. De plus, il est irrationnel de les faire supporter à une seule ville, quand ils vont bénéficier à toute une agglomération.

C'est pourquoi la plupart de nos plus grandes villes se sont désormais structurées en communautés urbaines.

Ce phénomène devrait s'amplifier. Il devra s'accompagner d'une simplification des structures existantes, qui sont plusieurs milliers. Mais cette coopération pose naturellement la question de la démocratie, et il faudra donc en venir à l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires.

La Commission Nationale préconise que cette élection soit possible en 2007, lors du renouvellement des conseils municipaux.

Cette évolution en prépare d'autres, également significatives. Ainsi, les départements forment une institution difficilement contournable : ils sont le lieu privilégié de l'action de l'État et du Conseil Général.

Ils auront donc un rôle de plus en plus important dans la coordination des structures intercommunales, et cette évolution conduira à clarifier leurs compétences.

Certains, dotés d'un budget important, sont déjà allés au delà des compétences prescrites. Une clarification des rôles, un recentrage sur les compétences de bases semblent nécessaires. Là aussi, un changement dans le mode de scrutin paraît indispensable.

Si le canton rural a encore un sens, il n'en est rien au sein d'une agglomération et le conseiller général en petite couronne de la région parisienne par exemple n'est pas connu. Des propositions seront faites en ce sens.

Quant aux régions, elles peuvent être un lieu de solidarité et de développement économique à condition d'avoir un poids suffisant (et non une taille : une petite région riche et équilibrée est viable). Lieu de solidarité intra-régionale avec une péréquation interne entre riches et pauvres, lieu de développement économique, elles doivent pouvoir offrir un territoire attractif aux entreprises.

Il existe aujourd'hui un débat sur leur taille, qui fait l'objet d'analyses différentes. La DATAR, par exemple, est favorable à ce qu'elle nomme un « polycentrisme maillé », dans lequel les régions, tout en conservant leur découpage actuel, seraient regroupées en six grands bassins : le sud-ouest, le sud-est, l'ouest, l'est, et le nord, une grande région centrale regroupant l'Ile de France, mais en dépassant largement les limites actuelles.

Pour sa part, la Commission Nationale pour l'avenir de la Décentralisation ne propose pas de redécouper ou de regrouper les régions, car l'enjeu passe davantage à nos yeux par l'encouragement aux coopérations interrégionales et transfrontalières, comme nous le faisons d'ailleurs dans le Nord-Pas de Calais.

Evidemment, la question des régions n'est pas totalement indépendante du débat sur la Corse.

Faut-il imaginer une France fédérale ? Je ne le pense pas. Le fédéralisme, qui est très développé dans plusieurs pays européens, pour des raisons historiques, n'est pas une donnée française.

Et le débat actuel sur l'évolution de la Corse entre, lui, dans le cadre d'une décentralisation à la française. En effet, la Corse est dans une République une et indivisible, mais décentralisée. Et si pendant longtemps, la République était une, indivisible et uniforme, elle sera demain une, indivisible et décentralisée.

Par ailleurs, la Corse est dans une situation spécifique. La violence y est endémique. Un Préfet de la République a été assassiné, et ses assassins courent toujours. Aucune autre région n'a été dans une situation semblable. L'Etat a vu son autorité bafouée, à force de vouloir rétablir un ordre qui n'est jamais revenu.

Le Premier ministre propose d'en sortir par le dialogue, le retour à la paix et un accord politique.

Ces dispositions particulières ont d'ailleurs eu des précédents : l'Alsace-Lorraine, avec le Concordat, Paris, où une assemblée est à la fois Conseil Municipal et Conseil Général.

Mais deux points restent très sensibles, et doivent être respectés : la nécessité, pour le Parlement français, d'avoir le dernier mot. Ensuite, la langue, qui doit être enseignée, mais ne peut être rendue obligatoire.

Mais l'évolution de la décentralisation suppose aussi une réflexion sur la répartition des rôles entre l'État et les collectivités territoriales, ainsi qu'entre ces dernières.

Des discussions de notre commission est ressorti un premier constat : selon les domaines, il faut soit parfaire les transferts déjà mis en œuvre, soit tout inventer. Par ailleurs, le principe de subsidiarité entraîne encore d'importants transferts de compétences, y compris dans des matières que l'État aujourd'hui ne parvient plus ou parvient mal à assumer.

D'autres questions ont été soulevées. Faut-il des blocs de compétences ? Faut-il nommer un niveau territorial chef de file ? La contractualisation est-elle la solution de l'avenir ? Qui fixera la norme ?

Les relations entre l'État et les collectivités territoriales sont un enjeu essentiel pour la mise en œuvre des politiques nationales

et locales. A cet égard, il faudra instaurer un nouveau dialogue respectueux des rôles respectifs de chacun, l'État conservant un pouvoir normatif et régulateur sur les questions les plus essentielles de notre société, comme la mixité sociale.

Le défi local implique aussi que les collectivités disposent des moyens de réaliser leurs ambitions.

La question des finances locales est certainement l'une des plus ardues à traiter quand on s'attaque à la réforme des collectivités locales.

Faut il supprimer les impôts locaux ? je serai presque tenté de dire qu'il n'y a qu'à laisser continuer le ministère des Finances sur sa lancée actuelle. Suppression de la part salariale sur la taxe professionnelle, réforme de la taxe d'habitation et enfin suppression de la vignette ont déjà encore réduit ces derniers temps la marge d'initiative des collectivités locales.

L'Etat, par la voie des dotations, devient ainsi le plus gros contribuable local. A ce propos, j'ai été très frappé par la réflexion de notre collègue Jean Paul HUCHON, président de la région île de France, qui nous indiquait, lors d'une des séances de notre commission consacrée aux finances locales, qu'il n'avait la possibilité de moduler le montant de son budget que pour 20% du total, le reste provenant de dotations de l'Etat.

Nous nous trouvons donc dans une situation qui, si elle était amenée à se développer, aboutirait à ce que le budget des collectivités locales provienne presque exclusivement de dotations extérieures à l'impôt local.

Cette situation serait en fait assez comparable à ce qu'on constate dans des pays européens à forte tradition décentralisatrice comme l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie, où la capacité des collectivités locales à voter le niveau de leurs ressources fiscales est nulle ou très encadrée.

La Commission Nationale pour l'Avenir de la Décentralisation a clairement, et à l'unanimité de ses membres, récusé un tel schéma, qui n'est conforme ni à notre histoire ni à ses traditions.

Elle a au contraire réaffirmé son souhait de voir l'autonomie fiscale des collectivités locales préservée.

Nous refusons d'autant plus une telle dérive que nos collectivités ont géré avec rigueur. Elles ont su, en profitant de la décrue des taux d'intérêts, renégocier leurs dettes et diminuer ainsi fortement leur endettement et leur charge financière, tout en surveillant leurs dépenses.

Si l'on veut renouer le lien entre le contribuable et l'élus local, il n'y a pas d'autre moyen que de mettre fin au système actuel de perception des mêmes impôts par chaque collectivité, source de complexité et d'affaiblissement de la responsabilité politique des élus.

C'est pourquoi la commission a pris le parti de proposer une réforme de fond du système actuel, en demandant une spécialisation des impôts locaux par niveau de collectivité. Celle ci, afin d'éviter les effets pervers d'une telle réforme au moindre retournement conjoncturel, ne sera que partielle et étalée dans le temps.

A ce défi des ressources financières, il faut ajouter celui des ressources humaines. Le rôle des élus s'est profondément modifié. Il suppose aujourd'hui plus de temps, plus de compétences et de technicité. Il engage aussi plus de responsabilités.

Il faut faciliter l'accès à des mandats électoraux de personnalités venant d'univers plus variés qu'actuellement.

Concilier vie professionnelle et vie politique doit être rendu possible sans risques trop importants. Il est également indispensable que le travail des élus soit reconnu, qu'ils bénéficient d'une meilleure protection, de garanties de reconversion, faute de quoi l'action locale deviendrait l'apanage de quelques catégories professionnelles ou de retraités.

Il est nécessaire, et même urgent, de réfléchir au rôle de l'élu, à la signification de son action, et à sa responsabilité, et d'agir avec volontarisme, comme on l'a fait pour accroître la participation des femmes à la vie publique, en instituant la parité.

Dans ce dernier domaine, la France est très en retard : alors qu'elles représentent 44% de la population active, et 53% du corps

électoral, il n'y a pourtant que 10% de femmes parmi les députés, 6% de sénatrices, 8% de femmes maires, et 6% de conseillères générales.

Cela doit changer. Je le dis avec d'autant plus de conviction que je suis le Maire d'une ville qui compte près d'un tiers de femmes sur 69 conseillers municipaux.

En effet, les temps changent. Le référendum qui vient d'avoir lieu sur le quinquennat a été une étape d'un mouvement plus général, dont, je le pense, les conclusions de la Commission Nationale que j'ai l'honneur de présider vont prolonger l'ampleur.

Ce mouvement est celui de la démocratie, à la fois participative et locale, de la concertation et de la proximité entre les institutions et les citoyens.

De nouvelles générations arrivent. Une attente grandit, celle d'un dialogue régulier entre les gouvernants et les gouvernés, d'un nouveau contrat républicain qui puisse s'appuyer sur une croissance maintenue, et le développement des nouvelles technologies.

La mondialisation de l'économie, la constitution progressive de grandes régions européennes autour de métropoles d'équilibre, ont elles aussi des effets sur les institutions et les relations entre les pouvoirs centraux et les pouvoirs locaux.

Pour ma part, je suis convaincu que le contexte actuel est très favorable à l'accroissement du pouvoir local, car dans ce nouveau monde global, le lien entre l'universel et le particulier va devenir essentiel aux yeux de nos concitoyens, qui voudront tout à la fois des solutions collectives, et un dialogue de proximité avec leurs représentants.

Ce nouveau monde sera le vôtre, et c'est pourquoi je suis très heureux que nous ayons ce matin un échange. Je suis donc prêt à répondre maintenant à vos questions.