

PS

Journée d'étude sur la décentralisation
4 novembre 1989

Chers Amis, Chers Camarades,

L'annonce de toute réunion consacrée à la décentralisation provoque presque toujours des réactions divergentes : encore ! disent certains. Enfin ! disent les autres. La décentralisation n'intéresserait-elle que les seuls élus ? C'est contre ce risque de spécialisation du débat que Jean-Marie CAMBACERES Secrétaire National aux Etudes et moi-même avons voulu réagir en initiant dans le Parti une large consultation des élus bien sûr, mais aussi des fédérations et donc des militants. Vous en connaissez les grandes lignes qui vous ont été exposées aujourd'hui. Je les résumerai d'une formule : nécessité du débat.

Il faut nous habituer à voir dans la décentralisation un chantier encore ouvert, une perspective pour demain, une ambition dès aujourd'hui. Lorsqu'en 1982 mon gouvernement sous l'impulsion de Gaston DEFFERRE a présenté au Parlement les lois de décentralisation, nous savions qu'il fallait faire face à un premier défi, celui de l'urgence. Depuis 25 ans en France tout le monde parlait de la décentralisation, mais personne ne l'avait réalisée, ni même ébauchée. Le rapport Guichard était resté lettre morte. Et en 1980 encore des réformes pointillistes s'enlisaient interminablement au Sénat.

En retirant l'exécutif départemental aux Préfets pour le confier à des Présidents de Conseils Généraux élus, en supprimant la tutelle sur les délibérations des Conseils Municipaux, en instituant la région en collectivités locales de plein exercice, en transférant les compétences de l'Etat vers les Collectivités Locales, nous savions que nous engagions un processus. Nous n'avions pas conscience d'atteindre à un aboutissement. L'édifice juridique restait à compléter et la pratique à instituer.

Revenant au pouvoir en 1986, la Droite a salué notre réforme, mais elle a feint d'y voir un équilibre achevé et non un mouvement. Par touches successives - modérées il est vrai - le gouvernement Chirac avait même engagé le retour en arrière, notamment en ce qui concerne les interventions économiques et le statut de la Fonction Publique locale. En tous cas, une dynamique s'est trouvée brisée, et la réussite de la décentralisation en a certainement pâti.

Or nous avons la conviction que la décentralisation n'est pas seulement un mode spécifique d'exercice du pouvoir. Elle porte en elle un changement de la nature même de la décision politique. Les grands défis auxquels nos sociétés sont confrontées participent presque tous d'une bonne coordination entre politique nationale et politique locale. Dois-je citer ici comme exemple le revenu minimum d'insertion, dont le dernier terme, celui d'insertion, ne peut se traduire qu'à partir d'une mobilisation locale. Et nous avons été trop timides dans les responsabilités données aux élus en cette matière. Une

stratégie plus claire nous éviterait aujourd'hui cette situation de malaise vis à vis d'un dispositif social pourtant extraordinairement important.

Une approche similaire conviendrait au problème de l'emploi, dont le traitement social, qui devrait être approfondi encore, relève du niveau sinon des moyens des collectivités locales. 2 millions et demi de chômeurs, des prévisions en hausse, il y a là tout de même une situation que les socialistes ne peuvent accepter telle quelle.

** entreprises
intermédiaires*

Un deuxième souffle pour la décentralisation. Le titre de notre réunion est harmonieux. Il est aussi efficace dans la mesure où le deuxième souffle du marathonien est aussi le moment de sa plus grande performance. Reste à définir les moyens de cette ambition. Sur quoi porter notre réflexion ?

* * *

La charpente de nos collectivités locales est-elle adaptée? C'est la première question majeure qu'il ne servirait à rien d'éluder : quatre niveaux de collectivités, n'est ce pas une source de lourdeur et de gaspillage ? En 1982 il fallait faire vite. A l'exception de la région nous avons transféré des compétences aux collectivités locales existantes. Mais la rapidité et la commodité de l'époque ne sont elles pas aujourd'hui sources de fragilité ?

S'agissant de la région, je crains que nous n'allions aujourd'hui à contre courant de l'histoire. La région s'affaiblit. Elle n'est pas, à quelques exceptions près, ce moteur du développement économique que nous avons souhaité. Force est de reconnaître que les régions n'ont ni l'envergure, ni la notoriété, ni surtout les moyens, de leurs homologues européennes. Et pourtant, lorsqu'il s'agit de négocier des implantations industrielles, pour lesquelles la concurrence s'exerce au-delà des frontières, les entreprises recherchent les interlocuteurs régionaux. Faute de quoi elles sont contraintes de s'adresser à l'Etat qui ^{il est for} ~~n'est ni compétent, ni~~ désireux de régler des problèmes d'un tel niveau. Je pourrais citer plusieurs exemples de ce type.

Lorsqu'il s'agit des grandes infrastructures qui vont dessiner l'espace pour des dizaines d'années, quels partenaires autres que les régions peuvent dire leur mot de manière efficace et organisée.

Lorsqu'il s'agit de lancer des programmes de grande envergure en matière éducative ou de formation professionnelle, seule la région peut échapper au localisme, seule elle peut détenir la capacité d'expertise indispensable à de telles ambitions. L'évolution économique et l'édification de l'Europe conduisent à des régions fortes, fortes et j'ajoute moins nombreuses.

Cela nous l'avons dit, avant même les élections municipales. Les réactions suscitées ont été moins virulentes que l'on veut bien le dire. Sur de pareilles questions les mentalités évoluent bien plus vite que les structures. Lorsque des élus français voyagent en Catalogne, dans le Bade-Wurtemberg, en Italie du Nord, ils prennent clairement conscience que dans ces dialogues des régions, il faut être fort ou prendre le risque de perdre. Nos régions actuelles ne sont pas à la taille d'un aménagement du territoire européen. N'oublions jamais que leur découpage est issu de la méfiance historique de la Droite envers la Région !

Il est bien entendu que la taille ne constitue pas le seul paramètre. La Région constitue le cadre territorial privilégié pour élargir les champs de compétence et décentraliser. Je pense en particulier à la nécessaire décentralisation du système de santé. Je pense aussi à la nécessaire redéfinition des contrats de plan entre l'Etat et la Région, que le retard pris par la Droite de 1986 à 1988 ne nous a pas permis de mener à bien. Je considère pour ma part qu'il y a là une perspective à réouvrir.

J'ajoute que dans ce cadre d'une région rénovée le département trouve toute sa place, et que disparaissent par le fait même les interférences trop nombreuses aujourd'hui entre ces deux niveaux.

Notre attention devrait ensuite aller à la commune. Une société plus urbaine, mais aussi une société où le monde rural ne se confond plus avec le monde agricole, ne peut s'organiser autour des mêmes institutions. La réussite de la décentralisation passe par la définition d'un véritable pouvoir d'agglomération. Les villes ne se sont pas enfermées dans les limites territoriales des communes. L'urbanisation a transcendé les découpages administratifs et politiques. Nous avons cependant gardé les cadres anciens, au risque de figer des situations inégales entre villes et banlieues. Au risque aussi que la dispersion des décideurs locaux ôte toute possibilité de management de l'ensemble urbain.

C'est la situation, presque caricaturale que nous avons trouvée dans l'agglomération parisienne. Chaque commune jouant son quant à soi, notamment en matière de construction de bureaux, c'est l'Etat qui s'est en définitive et par nécessité institué en garant du bon équilibre de l'ensemble urbain. Cela était nécessaire en la matière et nous l'avons approuvé. Mais nous avons aussi à cette occasion mesuré le risque d'une décentralisation à rebours, dans la mesure où l'Etat interviendrait chaque fois que l'accord entre les collectivités ne peut être atteint. Je ne crois pas que ce soit là le rôle de l'Etat. Il faut trouver d'autres instances d'arbitrage et de décision.

En matière urbaine ma conviction personnelle est que l'on ne réglera pas les problèmes par une simple incitation à la coopération intercommunale. Celle-ci est en progrès, mais elle comporte des risques de recul de la démocratie de proximité

*Donc
hors d'attente*

dans la mesure où elle transfère l'essentiel des pouvoirs de collectivités élues au suffrage direct à des collectivités désignées au mode indirect. Notre réflexion doit se porter sur un cadre de communautés urbaines, obligatoires à un certain seuil de population, mais dont le mode de désignation doit être complètement revu. Et sans doute aussi, faut-il davantage inciter à la fusion, car ^{ou dans un autre} que signifie dans des ensembles urbains considérables la coexistence de communes de plus de 100 000 habitants et d'autres de moins de 3 000 ? Je sais que c'est difficile mais si nous ne lançons pas ces débats dans cette période de trois ans sans élection, nous ne le lancerons jamais.

à la suite de la loi

S'agissant des communes rurales, le problème est encore plus complexe. Mais peut-on raisonnablement maintenir 36 000 décideurs fiscaux supposant un gigantesque problème de péréquation ? Peut-on laisser subsister de telles différences à quelques kilomètres près dans l'occupation des sols ? Pouvons-nous accepter de tels contrastes ? Que la France ait à elle seule plus de communes que l'ensemble des partenaires de la CEE réunis peut tout de même nous porter à réfléchir. La très grande dispersion de nos communes est un élément de fragilité de la décentralisation. Sommes-nous capables d'accepter le débat sur ce plan ? La FNESR a élaboré un certain nombre de travaux dont il conviendrait de nous inspirer. Ils vont des offices de cantons à la définition d'assemblées d'arrondissements. Je n'ai pour ma part aucun parti pris si ce n'est de souligner combien la situation actuelle me paraît obsolète.

*

*

*

La seconde question majeure porte sur les modes de scrutin. Nous venons de connaître 7 élections dans ce nouveau cadre décentralisé : le grand jeu au complet. C'est peu dire que de souligner que nous éprouvons un certain malaise. Il est clair que le droit électoral n'a pas suivi l'avancée de décentralisation. Nos collectivités sont plus diverses et donc les scrutins plus nombreux. Leur importance pour la vie de chacun est aussi plus grande. Le paradoxe est qu'à ses pouvoirs plus affirmés à correspondu une abstention massive.

Mouvements d'humeur en raison du nombre de scrutins, désintérêt pour la politique, mauvaise perception des enjeux locaux ? La troisième explication a selon moi son importance. Les Français se sont mobilisés pour les élections municipales, ils ont boudé l'élection cantonale, alors même que le département avait reçu des transferts de compétences massifs de la part de l'Etat.

Ce département rénové peut-il fonctionner sur la base du système électoral antérieur ? L'opinion générale qui se dégage du questionnaire répond par la négative. Comment faire évoluer ce système afin qu'il traduise une plus grande représentativité locale ? Je ne crois pas à la proportionnelle qui serait un système d'éparpillement sans grande signification politique. Je ne crois pas non plus qu'il soit possible de rééquilibrer l'ensemble d'un strict point de vue démographique en rajoutant ici ou là quelques cantons. En milieu urbain et souvent rural c'est la notion même de canton qui a perdu sa signification. Qui

*C'est une
question*

connaît encore le Chef-Lieu de canton?

Alors il faut prendre le risque d'innover. Si le canton n'est plus à la taille de la gestion moderne du département, peut être l'arrondissement peut-il le devenir ? Dans ce cadre, les scrutins de listes peuvent revêtir une signification réelle, traduire des différences de politiques au niveau d'un espace réellement représentatif. Et sans doute sur ce niveau un système de scrutin proportionnel nuancé sur le modèle de celui que nous avons adopté pour les communes peut-il se greffer efficacement.

Quant à la Région elle-même je pense que nous devrions au moins à terme réfléchir à un mode de scrutin qui ne soit plus fondé sur le département mais sur l'ensemble régional en lui-même. Le système actuel répond aux nécessités d'une transition indispensable. Il est évident qu'il devra évoluer. Le Président de la Région devrait être l'Elu de la Région toute entière et non l'Elu d'une simple liste départementale.

Quelques mots pour finir sur le statut de l'Elu. Evitons tout d'abord d'en faire un objet de surenchère au sein même de notre Parti. Ce statut a un coût, et il n'est pas si facile à faire passer auprès de l'opinion. Mais il est une ardente obligation. Obligation de renouvellement des origines socio-professionnelles en politique. Obligation qui découle aussi tout naturellement des lois sur le non cumul des mandats que nous avons adoptées.

Le statut de l'Elu ne peut se limiter à de simples indemnités. La formation, les retraites, les autorisations d'absence, la gestion de la vie professionnelle, autant de thèmes qui doivent y figurer. Je pense que là-dessus nous sommes tous d'accord.

*fin d'activités ? **

Chers amis, chers camarades, la décentralisation de 1982 a été l'oeuvre d'un gouvernement. Elle s'est faite par le haut, dans une situation exceptionnelle et en fonction d'une volonté elle-même exceptionnelle.

Les enjeux de décentralisation ne sont plus aujourd'hui des enjeux de pouvoir central. Le deuxième souffle de la décentralisation doit être l'oeuvre des élus eux-mêmes, plus largement l'oeuvre des citoyens.

Il faut donc créer les conditions d'un débat permanent sur la décentralisation. La création d'un observatoire de la décentralisation, composé d'élus de tous les partis, d'universitaires et de fonctionnaires, faisant périodiquement le bilan de la décentralisation, pourrait y aider.

C'est en tout cas ce qu'en votre nom, je proposerai au gouvernement.

COMMUNIQUE

Au cours de la discussion générale, le Bureau Exécutif du Parti Socialiste s'est saisi hier des problèmes de décentralisation et d'aménagement du territoire.

Pierre MAUROY a souligné la nécessité de donner un deuxième souffle à la décentralisation et à l'aménagement du territoire.

Jean-Marie CAMBACERES a rappelé les travaux de la Commission qu'il anime à ce sujet, Commission qui a examiné l'ensemble des problèmes, à savoir : avenir des régions et des départements, coopération intercommunale, modification électorale, réforme de la fiscalité locale, statut de l' élu. Un questionnaire a aussi été envoyé aux Fédérations.

Une journée d'étude le 4 novembre fera la synthèse de tous ces travaux et des réponses des Fédérations.

Pierre MAUROY a annoncé son souhait, après cette journée d'étude du 4 novembre, de demander au Gouvernement la constitution de groupes de travail mixtes sur quelques sujets précis, notamment : l'aménagement du territoire, la coopération intercommunale, la réforme électorale et le statut de l' élu, afin de préparer bien en amont les projets de réforme.

- pour l'institutionnel

L'institution régionale actuelle a montré ses limites, pour faire mieux face aux défis de demain dans un cadre plus européen, les régions devront être renforcées avec plus de compétences et plus de moyens budgétaires.

Le problème de la taille qui restera encore posé, malgré ces renforcements, notamment pour certaines d'entre elles, ne pourra être résolu (les débats l'ont montré) que dans la concertation et avec un large consensus sur le plan national et de la part des intéressés sur le plan local.

Une clarification, une redéfinition et une simplification devront être entreprises en ce qui concerne la répartition des compétences et l'affectation des moyens entre l'Etat, la Région et le Département.

La coopération intercommunale devra être relancée : une loi devrait fixer les modalités obligatoires de cette coopération pour les communes urbaines importantes et des incitations fortes, fiscales et financières, devraient être mises en place pour favoriser la coopération entre les communes moyennes et entre les communes rurales.

Le principe de contrôle à posteriori devrait être réaffirmé concrètement.

Un observatoire de la décentralisation devrait être créé au niveau national pour faire d'abord le bilan de la décentralisation puis pour suivre son évolution.

- pour la fiscalité locale

Comme l'ont rappelé notamment Dominique STRAUSS-KAHN et Edmond HERVE, il faut avoir une vision d'ensemble de la réforme de la fiscalité locale, pour que les modifications sectorielles aillent dans le même sens.

Il serait souhaitable de veiller à une bonne évolution de la D.G.F.

La taxe d'habitation devrait au moins en partie être basée sur l'ensemble des revenus, et dans un premier temps cela pourrait être le cas pour la part départementale.

La taxe professionnelle devrait faire l'objet d'une meilleure péréquation, et être fixée à terme sur une base, la valeur ajoutée par exemple, allant moins à l'encontre des investissements et des créations d'emploi.

- pour le système électoral

La région renforcée devrait voir son mode de désignation changer. Un système s'inspirant du système municipal, permettrait à la fois, la représentation de tous et la stabilité d'une majorité. Certains étant pour que cette élection reste au niveau du département, d'autres étant pour qu'il y ait une seule circonscription régionale, cette dernière solution aurait l'avantage de permettre de renforcer le sentiment d'appartenance régionale.

Pour le département, afin d'améliorer la représentation des électeurs, plusieurs positions sont défendues pour améliorer le système actuel : soit la proportionnelle départementale, soit le redécoupage des cantons actuels avec la création de nombreux cantons en milieu urbain (mais les cantons urbains n'ont que peu de réalités), soit enfin un système de scrutin de liste à la proportionnelle par arrondissement s'inspirant lui aussi du système en vigueur dans les communes (ce système aurait l'avantage de conjuguer : démocratie plus grande, existence d'une majorité et maintien du principe de proximité).

Pour les communes, l'abaissement à 2 500 habitants du seuil d'application du système à liste bloquée est toujours souhaité.

Le regroupement des élections continue à être à l'ordre du jour mais là aussi plusieurs écoles s'expriment : allant du regroupement des élections régionales avec les élections européennes, au regroupement des trois élections locales, en passant par le regroupement de deux seules élections, les départementales et les régionales (ce système simple permettrait sans trop de problèmes de faire un pas dans le sens de la réduction du nombre des week-ends électoraux).

Encore faudrait-il que cela soit compatible avec les modes électoraux respectifs.

- le personnel et le statut de l'élu

De nouvelles mesures devront être prises pour avancer vers un meilleur statut de la fonction publique territoriale permettant plus de mobilité et plus de promotion.

Le statut de l'élu, véritable serpent de mer, devra être remis en chantier : avec non seulement un volet retraite, mais aussi un volet formation, un élargissement des possibilités d'absence dans le privé comme dans le public, des garanties pour la vie professionnelle et une amélioration du système indemnitaire.

A l'exemple de ce qui se fait pour les communes, une loi fixant les plafonds des indemnités des conseillers régionaux et généraux en fonction de la taille de la collectivité locale concernée introduirait plus d'égalité et plus de transparence dans ce secteur.

Enfin, il est demandé par de nombreux camarades, et je partage ce point de vue, que le corollaire de la revalorisation des indemnités des élus locaux soit la fiscalisation de ces indemnités à l'instar de ce qui se fait pour les parlementaires.

Voilà, chers camarades, au stade actuel, les grandes orientations des travaux de la commission que j'anime. Elles restent soumises à la discussion, et vont continuer à s'enrichir des réponses des Fédérations. Mais de toute façon, il sera utile, je le répète, qu'avant la fin de l'année, collectivement nous prenions position sur les questions en suspens afin d'avoir une doctrine en la matière permettant à tous d'éclaircir notre action dans l'avenir.