

1-

Institut de la décentralisation**Le 24 janvier 1994****Intervention de Pierre Mauroy
ancien Premier ministre****“Quelles réformes pour faire progresser
la décentralisation ?”**

1) Trois remarques introductives :

- sur le *moment* du débat : il tombe à pic à quelques mois de l'élection présidentielle. J'observe d'ailleurs que M. Chirac a fait des propositions. J'espère que les autres candidats s'engageront également. Et je suis sûr que vous ne manquerez pas de les interpellier.

- sur la *méthode* évoquée : la *réforme* est plus que jamais nécessaire. La France est difficile à réformer. Mais je crois que la décentralisation est à la fois la *preuve* qu'il est possible de réformer et la *condition* des réformes car elle permet de traiter les problèmes plus près des préoccupations des gens.

- sur l'*objectif* assigné : il s'agit bien de *faire progresser la décentralisation*. La tentation de la recentralisation existe. Mais je considère que les lois de 1982 ont seulement posé des fondements. On n'en a pas encore tiré tous les fils.

2) C'est un débat que j'ai toujours suivi

- avant 1981 avec la commission du PS
- en 1981 à Matignon
- en 1986 à la tête de la FNESR
- Comme élu local (département, région, ville, communauté urbaine)
- Au Sénat avec le texte sur l'aménagement du territoire.
- Et, dans trois jours, je tiendrai à Bologne la première conférence mondiale des villes socialistes avec plus de trois cents maires du monde entier.

Je ne sais pas si l'antinomie jacobin/girondin a un sens. Mais ce dont mon expérience m'a convaincu de deux éléments :

- il y a un "état d'esprit décentralisation". J'avais tout pour être un centralisateur (mon père, instituteur ; mon parti, la SFIO). Je suis devenu un décentralisateur après avoir créé la fédération Léo-Lagrange et constaté l'ampleur du travail de proximité qu'elle permettait.

- cet état d'esprit décentralisation est porté par la France urbaine

Pour répondre à la question que vous me posez : "Quelles réformes pour faire progresser la décentralisation ?", je crois qu'il faut d'abord se poser très simplement trois questions :

- Que s'est-il passé hier, c'est-à-dire quel bilan peut-on faire de la décentralisation ?

- Que se passe-t-il, aujourd'hui, avec le débat sur l'aménagement du territoire ?

- Que peut-on espérer pour demain, c'est-à-dire quelles réformes peut-on proposer ?

- I - Que s'est-il passé hier ?

On ne peut prétendre dresser un bilan exhaustif de la décentralisation en quelques minutes, mais on peut, à grands traits, porter un jugement et je crois que 1982 marque un retournement historique.

- c'est désormais *un mouvement solide et profond* : un large assentiment des Français ; un fort soutien des élus locaux ; un grand consensus politique.

Le mouvement de décentralisation rassemble dans chaque camp les plus modernes et les plus hardis et rejettent dans chaque camp les vrais conservateurs.

- ce n'est pas un mouvement *qui sera continu et moins encore irréversible* : le débat sur le lien corruption/décentralisation ; certains aspects du débat sur l'aménagement du territoire et aussi quelques échecs de la décentralisation montrent que les tentations étatiques - masquées sous des prétextes divers - existent toujours.

4-

- ce mouvement *demeure nécessaire et moderne*. Il faut le diriger et l'approfondir. Il comporte des succès et des insuffisances.

1) Les succès

1-1) Une révolution silencieuse a été réussie. La France s'est construite par la centralisation et autour de la centralisation. La décentralisation était souvent évoquée. Elle n'était jamais réalisée parce qu'en réalité elle était presque impensable. Elle est aujourd'hui largement acceptée.

1-2) Les villes ont été métamorphosées. Elles ont pris des initiatives qu'elles n'auraient jamais pu prendre avant

- les universités

- Euralille

1-3) De nouveaux rapports se sont instaurés

- entre l'Etat et les collectivités locales : le rôle du préfet a complètement changé

- entre les collectivités locales elles-mêmes avec des gagnants (les communes et les départements)

- entre les collectivités locales et les chambres de commerce et d'industrie ou le mouvement associatif.

5-

2) Les insuffisances

- l'échec des régions

il n'était ni attendu ni souhaité et s'explique par des causes multiples : le mode de scrutin ; la taille des régions ; les compétences (débat administration de mission / administration de gestion)

- la non-réforme des modes de scrutin

Le mode de scrutin des municipales est un succès. Sa transposition a été un échec : pour les cantonales, il n'a pas été tenté du fait de l'attachement au canton ; pour les régionales, il n'a pas été réussi du fait d'un désaccord sur la circonscription adéquate (département ou région) lorsque j'étais Premier secrétaire du PS.

- le débat sur les structures

La France souffre non pas d'un nombre trop élevé de niveaux administratifs et politiques - comme on l'entend souvent - mais de l'inadaptation des structures actuelles et notamment d'un nombre de communes et de régions trop important.

On a simplement créé les communautés de villes et les communautés de communes

- la non-réforme de la fiscalité.

Il y a eu des avancées (dotation de solidarité urbaine par exemple) mais aussi des reculs (notamment la réforme de la taxe d'habitation) et, surtout, il n'y a pas eu de réflexion et de réforme globale de la fiscalité locale.

Pire encore, le gouvernement actuel prend des mesures (CNRCAL) qui vont entraîner une hausse des impôts locaux à seule fin de ne pas augmenter la fiscalité de l'Etat.

- II - Que se passe-t-il aujourd'hui ?

Le gouvernement a engagé un débat sur l'aménagement du territoire qui a abouti il y a quelques semaines au vote d'une loi d'orientation.

J'y ai participé à ses différentes phases :

- j'ai reçu M. Pasqua lors de son tour de France,
- j'ai participé à la commission spéciale au Sénat
- je suis intervenu lors de la discussion générale au Sénat
- j'ai signé un article dans *Le Monde*
- j'ai participé à un débat avec le ministre de l'aménagement du territoire.

Je garde de ce débat *un sentiment d'inachevé*

1) Un vaste débat qui avait suscité des espoirs

Tous les moyens ont été mobilisés

- le rapport de la DATAR
- le tour de France de M. Pasqua ("l'affaire de ma vie" a-t-il dit)
- des centaines et des centaines de réunion
- un film publicitaire
- une session extraordinaire

3-2) Le résultat est décevant

- le texte a été peu à peu vidé de son contenu

. beaucoup de reculs par rapport au texte de la DATAR et même par rapport aux annonces initiales et je me félicite de certains de ces reculs comme l'état d'esprit anti-villes qui imprégnaient le début de ce débat.

. il commande des rapports mais il comporte peu de mesures

- le texte adopté par le Parlement comporte encore

. des ambiguïtés : qu'est-ce que le pays ?

. des insuffisances : la péréquation entre les espaces régionaux est purement verbale

. des dangers : les directives territoriales d'aménagement

- III - Que peut-on espérer pour demain ?

C'est-à-dire quelles sont les réformes qu'il faudrait engager ?

1) Les fausses bonnes idées

Il y a deux idées qui sont aujourd'hui à la mode et qui me paraissent néfastes :

- *la suppression d'un niveau*

. la suppression de la région n'est pas souhaitable

. la suppression du département n'est pas possible

Il faut créer une dynamique qui renforce la région et l'intercommunalité

- *la limitation du cumul des mandats*

3) Les propositions

Il y a trois volets différents :

3-1) Tout ce qui concerne la démocratie :

- l'intercommunalité : élection au suffrage direct
- systématisation des Conseils de quartiers
- réforme des modes de scrutin

3-2) Tout ce qui concerne les structures

- le principe de subsidiarité
- les compétences : les chefs de files
- réduction du nombre de régions
- réforme de la fiscalité locale : dans une réforme globale de la fiscalité (Etat, sécurité sociale, fiscalité locale) et notamment de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle.

3-3) tout ce qui concerne le Sénat

- son mode d'élection
- ses pouvoirs : en faire vraiment la chambre de la décentralisation , de l'espace et des collectivités locales. Sur les collectivités locales : rapport annuel discuté en séance publique ; texte discuté en première lecture devant le Sénat ; nécessité d'une majorité absolue à l'AN pour surmonter l'opposition du Sénat (mais, en contrepartie, suppression du droit de veto dont dispose aujourd'hui le Sénat en matière de révision constitutionnelle)

L'occasion manquée

L'histoire multi-séculaire de notre pays est celle d'une unité construite par la centralisation. Aussi, le recul nous manque sans doute encore pour prendre la mesure de la véritable révolution silencieuse provoquée par les lois de décentralisation adoptées par mon gouvernement en 1982 et poursuivies depuis lors. La droite a combattu ce mouvement pour finalement s'y rallier. Et, sur le terrain, la décentralisation est un véritable succès. Elle a ouvert un droit à l'initiative, à l'imagination et au développement. Elle a rapproché le pouvoir des citoyens. Et nul ne peut sérieusement penser qu'elle n'a pas une grande part dans le développement des villes ou le renouveau des Conseils Généraux auxquels nous avons assisté ces dernières années. Mais nul n'a pu non plus penser que l'on en est quitte pour autant. Au contraire ! La décentralisation appelle des approfondissements, des corrections et des compléments. Tel aurait dû être l'objet du projet de loi sur le développement du territoire dont nous avons débattu pendant plus de trois semaines au Sénat.

Le débat parlementaire avait été précédé d'une très forte mobilisation, à l'initiative du gouvernement : la DATAR a présenté des propositions ambitieuses ; Charles Pasqua a parcouru toutes les régions, quelquefois même en compagnie du Premier ministre ; une campagne de publicité a été lancée ; une session extraordinaire a été convoquée ; la démission du ministre de l'intérieur a été jetée dans la balance. Bref, rien n'a été négligé pour témoigner de l'importance accordée à ce texte.

Au risque d'étonner, je ne vais pas critiquer cette mobilisation au seul prétexte que les socialistes font aujourd'hui partie de l'opposition. Non ! Cette mobilisation était normale si l'on prend en compte les ambitions du gouvernement. Elle était même légitime si l'on mesure les enjeux économiques, sociaux ou d'équilibre géographique de ce débat.

La majorité a donc engagé le débat. Mais le contenu de ce texte ne peut que susciter la déception tant, à chaque étape, il a été édulcoré, au gré des résistances rencontrées. Le gouvernement lui-même a été loin de suivre toutes les propositions de la commission spéciale du Sénat. La loi devait fixer des orientations fortes. Elle se contente de commander de nouveaux rapports et de renvoyer à des lois ultérieures.

De reculs en replis, le constat s'impose : le gouvernement a organisé une véritable retraite. Une annexe accompagnait le projet de loi, dessinant un schéma national du territoire à l'horizon des années 2015. Il a été retiré. L'idée d'un emprunt national, destiné à fournir les moyens sans lesquels il ne peut y avoir de grande politique, a été avancée. Elle a été abandonnée. Des objectifs ambitieux - "la croissance au service de l'emploi ; la France au coeur de l'Europe" - avaient été fixés. Ils ont été oubliés. Mais, au-delà même de ce que le texte ne traite pas, bien des désaccords subsistent sur ce que le texte évoque.

Le gouvernement annonce la naissance d'un nouveau concept : le "pays". Fort bien ! Mais il se refuse à définir ce qu'est un "pays" : un nouvel échelon territorial ? une réorganisation territoriale de l'Etat visant à redécouper les arrondissements ? Nul ne le sait encore aujourd'hui. Et, pire encore, le gouvernement se refuse à tirer les conséquences de ce concept. Plus ambitieux, les socialistes ont proposé, dès la reconnaissance d'un "pays", la tenue d'une conférence des élus et la création d'un comité permanent de développement - regroupant élus locaux et acteurs de terrain - afin de faire sans attendre des propositions de développement. Bref, les socialistes ont tenté de créer une dynamique. En vain.

De même, les socialistes ont proposé que les structures intercommunales qui lèvent l'impôt puissent être élues au suffrage universel direct et que les conseils de quartiers puissent être généralisés dans les villes de plus de vingt mille habitants : il existe une réelle demande pour ouvrir de nouveaux espaces de démocratie. En vain également. La France compte 36 000 communes. Les Français y sont attachés. Il est dès lors essentiel d'encourager leur regroupement sur des espaces plus vastes pour préparer ensemble l'avenir. Les communautés urbaines constituent la forme la plus achevée de cette coopération et il serait positif de renforcer leur légitimité. Le Sénat a adopté un amendement visant à ce que chaque commune, quelle que soit sa taille, soit représentée au sein du Conseil de la communauté. C'est un objectif qui peut paraître logique. Soyons toutefois conscient qu'il y a aujourd'hui des communautés urbaines qui comptent quasiment autant de communes que de conseillers communautaires. Dès lors, sauf à accepter que l'équilibre démographique - et donc la démocratie elle-même - ne soit pas respecté, cela obligera à augmenter sensiblement le nombre de conseillers communautaires.

De même encore, en ce qui concerne la solidarité financière entre les collectivités locales - thème central s'il en est pour un développement équilibré des territoires - le gouvernement restait silencieux. La commission spéciale du Sénat, s'inspirant du système existant en Allemagne, a proposé, avec notre soutien, le principe d'une péréquation entre les espaces régionaux les plus riches et les

espaces régionaux les plus pauvres. Les dotations de l'Etat seraient donc modulées en fonction des besoins de chacun. Le gouvernement n'a pu s'opposer à l'adoption de ce principe...espérant sans doute entraver son application dans quelques années ! Les socialistes ont proposé une réforme de la fiscalité locale, et notamment de la taxe professionnelle, afin de dégager les moyens nécessaires à cette péréquation. En vain encore. En vain toujours car la teneur des débats a en réalité permis de mettre à jour la philosophie réelle du gouvernement : "jusqu'ici...mais pas plus loin". C'est-à-dire pas bien loin quand, par nature, le gouvernement déclare toute proposition concrète "prématurée".

Le seul domaine dans lequel le gouvernement n'est pas resté dans le flou concerne l'urbanisme. C'est sans doute là que les incidences sur la vie quotidienne sont les plus importantes et la volonté des Français d'être consultés directement la plus forte. C'est d'ailleurs ce que les lois de décentralisation avaient engagé. Au lieu de quoi, le gouvernement a choisi de recentraliser. Le gouvernement - et pas même le Parlement - pourra donc édicter des "directives territoriales d'aménagement" qui s'imposeront à tous. C'est la régression la plus inquiétante d'une loi qui est finalement l'histoire d'une occasion manquée.

Le gouvernement a senti la nécessité de se projeter dans l'avenir et a multiplié les effets d'annonce. Mais il n'a eu ni le courage ni l'audace d'aller au bout de ses ambitions et a été plus velléitaire que volontaire. On retrouve d'ailleurs ainsi la technique de gouvernement du Premier ministre : la stratégie de l'évitement et du contournement.

Il y a un siècle, sur un autre registre, Bismarck affirmait : "vous pouvez administrer vingt-cinq coups de bâton à tout Français pourvu que vous lui fassiez un beau discours sur la liberté et la dignité humaine". Pour l'aménagement du territoire comme pour le reste, les beaux discours du gouvernement montrent leurs limites. Il faut espérer que l'élection présidentielle qui approche permette de porter devant le pays ce qui ne l'a pas été devant le Parlement. Le débat sur le développement du territoire concerne à la fois l'emploi, la solidarité, la démocratie, les institutions et l'Europe. Souhaitons pour la France, et peut-être davantage encore pour les Français, que des réponses à la hauteur de ces enjeux soient enfin apportées. L'aménagement du territoire reste à l'ordre du jour.

Pierre Mauroy.