



JEAN-PIERRE SUEUR

*Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur,
chargé des collectivités locales*

L'ÉVOLUTION DES STRUCTURES INSTITUTIONNELLES TERRITORIALES

CFP : Communautés de communes, communautés de villes. Pensez-vous que ces « nouveaux produits » issus de la loi d'administration territoriale vont réellement relancer la coopération intercommunale ?

Jean-Pierre Sueur : Le progrès de la coopération intercommunale, c'est d'abord une démarche, celle de la préparation des schémas départementaux de la coopération intercommunale.

J'ai demandé aux préfets de réunir les commissions chargées de l'élaboration des schémas dès le lendemain des prochaines élections : d'ici le mois d'août prochain, les communes devront faire part aux commissions de leurs propositions de coopération. Cela veut dire qu'un débat de fond sur l'intercommunalité va s'engager dans les conseils municipaux : avec quelles autres communes coopérer ? Sur quels projets communs ? Doit-on transformer le SIVOM dont on fait partie en district ou en communauté de commune ? etc.

Les communautés de villes et de communes seront l'un des choix possibles. Le Gouvernement, rejoint en cela par le Parlement, a été pragmatique : les modes de coopération existants n'ont pas été remis en cause et, en même temps, des outils plus performants ont été créés. Ceux-ci sont proposés aux communes. Il n'y a donc aucune forme de contrainte dans le dispositif retenu.

Les communautés de villes et de communes représentent un stade plus élaboré de la coopération intercom-

munale : elles seront dotées de compétences en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace, ainsi que de la possibilité de mettre en commun tout ou partie de la taxe professionnelle.

CFP : Les incitations financières sont-elles suffisantes selon vous ?

J.-P. S : Les incitations prévues par le texte qui a été définitivement adopté par l'Assemblée nationale sont nombreuses : les groupements de communes à fiscalité propre (districts et communautés) percevront la DGF dès l'année de leur création. De même, mais pour les seules communautés de villes et de communes, le FCTVA sera perçu l'année même où seront réalisées les dépenses d'investissement.

Par ailleurs, l'incitation à l'intercommunalité sera forte dans le secteur rural : la dotation de développement rural (DDR) sera en effet principalement affectée aux projets de développement économique initiés par les regroupements de communes : au minimum 600 millions de francs y seront affectés en 1994, lorsque la DDR aura atteint sa « vitesse de croisière ». C'était le souhait du Gouvernement : développer une solidarité active, à l'opposé d'un saupoudrage dont nous savons qu'il aurait été démagogique et inefficace.

Au total, les incitations financières sont importantes et l'accélération, dans ces derniers mois, de la création des districts est là pour montrer que c'est souvent une motivation non négligeable. Je suis persuadé qu'il en ira de même pour les nouvelles communautés.

CFP : Nos régions n'ont pas la « taille européenne ». Or, tout porte à croire que c'est à ce niveau que se jouera la concurrence dans l'Europe des Douze. De simples associations ou ententes suffiront-elles donner la densité qu'il leur faudrait aux régions ?

J.-P. S : Il convient tout d'abord de rappeler que c'est à l'issue d'une évolution très progressive que les lois de décentralisation ont donné le statut de collectivité territoriale aux régions. Déjà dotées, avant 1982, de compétence concernant les domaines porteurs et dynamiques de l'action publique comme l'aménagement du territoire, le développement économique, la formation professionnelle et l'apprentissage, leurs attributions ont été étendues au domaine culturel, au logement et surtout à la gestion des équipements éducatifs du second cycle du second degré.

Mais il est vrai que, malgré cette montée en puissance de la région, des interrogations subsistent, notamment sur la taille de nos régions.

Dans la mesure où l'on peut effectivement penser que c'est à ce niveau que se jouera la concurrence dans l'Europe des Douze, le contexte européen constitue indéniablement un défi pour les collectivités régionales, compte tenu de leur superficie moyenne ou de leur poids démographique, comparativement à ce que l'on constate dans d'autres pays de la CEE.

En effet, les régions des autres pays européens disposent, en règle générale, d'une dimension économique et démographique bien supérieure à celle de leurs homologues françaises. Aussi, nous avons souhaité offrir aux régions qui le désirent une formule juridique, l'entente interrégionale, qui soit susceptible de permettre une mise en commun

des moyens en vue d'une collaboration plus ou moins poussée. Nous avons préféré agir ainsi plutôt que de procéder à un redécoupage autoritaire des régions.

La formule des ententes interrégionales vise donc à relancer la coopération interrégionale sur des bases institutionnelles nouvelles caractérisées par leur souplesse.

Même si, au départ, cette coopération se noue sur des points limités, l'important en la matière est de vouloir coopérer. La démarche devra être pragmatique. Mais je suis convaincu que la coopération interrégionale constitue un moyen adapté pour répondre au débat sur la taille et les moyens des régions françaises dans l'espace européen.

CFP : Cent départements dont 96 en métropole. Ce territoire et ses limites sont-ils encore adaptés au XXI^e siècle ? Au lieu de découper, comme le suggèrent certains projets, ne vaudrait-il pas mieux regrouper les départements ?

J.-P. S : Plus simplement, votre question revient à se demander s'il faut ou non supprimer le département. Je ne le crois pas car je pense que le département, qui sort conforté de 10 ans de décentralisation, demeure une collectivité de proximité à laquelle nos concitoyens sont très attachés.

C'est ainsi que le département exerce une fonction de solidarité locale pour laquelle il est le mieux placé, notamment en matière d'aide sociale, d'éducation ou d'organisation de services de la vie quotidienne comme les transports collectifs.

Ce constat positif ne doit pas pour autant conduire à considérer que rien ne doit être modifié. Je pense particulièrement au mode d'élection des conseillers généraux qui, bien adapté au milieu rural, me paraît moins bien correspondre aux réalités des agglomérations urbaines.

UN STATUT DE L'ÉLU

CFP : Ils sont 514 000 élus locaux. Sont-ils suffisamment formés pour assurer la décentralisation ?

La mise en œuvre du statut de l'élu tel qu'il vient d'être voté ne risque-t-elle pas de les « fonctionnariser » en faisant trop peu de cas de tout ce bénévolat de service public, qui est bien dans la tradition française ?

J.-P. S : La loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux affirme le droit des élus locaux à la formation. Ceux-ci peuvent désormais bénéficier d'un congé de formation de six jours par élu et par mandat.

Les pertes de revenu qu'un élu salarié serait susceptible de constater du fait de l'exercice de ce droit pourront être compensées. La loi fait d'ailleurs des frais de formation des élus une dépense obligatoire pour les collectivités locales.

L'ensemble de ce dispositif constitue donc un progrès significatif qui va permettre une amélioration sensible de la formation des élus.

L'évolution technique que connaît la gestion des collectivités territoriales nécessite, en effet, pour ceux qui composent les instances délibératrices et exécutives des conseils municipaux, généraux et régionaux, une maîtrise des dossiers qui suppose une formation appropriée.

À la question de savoir si les élus locaux sont suffisamment formés pour assurer la décentralisation, je répondrai que je constate aujourd'hui une certaine unanimité pour dire que, depuis 10 ans, la décentralisation est un succès, et il me semble évident que les élus locaux ont pris une part déterminante dans cette grande mutation.

Si l'effort de formation doit être accru, il ne faut surtout pas tomber dans le travers qui consisterait à « professionnaliser » les élus.

Une fonction électorale ne peut en aucun cas être considérée comme une profession. Cela serait contraire aux principes républicains.

Ce n'est pas un hasard si cette loi ne s'appelle pas le « statut de l'élu ».

Nous avons tenu, avec Philippe Marchand, à ce que son titre même exclue toute référence à une idée statutaire ou de carrière.

En dehors de l'aspect symbolique du titre, l'architecture de ce texte vise à écarter les tentations de « fonctionnarisation ».

La loi donne, certes, des droits nouveaux aux élus, notamment en termes d'autorisation d'absence et de garantie professionnelle vis-à-vis de leurs employeurs, mais elle ne vise en aucun cas à transformer les élus en fonctionnaires.

Il est clair qu'il ne faut pas confondre les fonctions des uns et des autres. Un élu local ne doit pas se comporter en chef de bureau dans sa collectivité, et un fonctionnaire territorial ne doit pas se substituer aux élus.

En réalité, le but de la nouvelle loi est très clair. Il ne s'agit ni de « fonctionnariser » ni de « professionnaliser » les élus. Il s'agit de prendre en compte les problèmes concrets que pose l'exercice des mandats locaux à celles et ceux qui en sont investis et d'y apporter des réponses réalistes. Il s'agit de faire en sorte que tout citoyen, quels que soient son âge, la profession qu'il exerce, ses revenus, puis-

se, s'il est élu, exercer sa fonction élective dans de bonnes conditions.

CFP : Comment expliquez-vous les problèmes que rencontre la fonction publique territoriale en matière de recrutement ?

J.-P. S : Il est certain que le dispositif actuel n'est pas sans inconvénients, eu égard, en particulier, à l'existence d'un grand nombre d'employeurs (52 000) et à la spécificité de la fonction publique territoriale marquée notamment par l'existence de collectivités de taille inégale, mais il offre, néanmoins, des garanties fondamentales d'égalité et de transparence dans l'accès aux cadres d'emplois et la nomination aux différents grades.

J'ajoute que, pour la presque totalité des concours de cadres d'emplois, on constate qu'il y a beaucoup plus de candidatures que de postes à pourvoir, ce qui permet de relativiser la portée des critiques que l'on entend ici ou là.

Par ailleurs, comme vous le savez, j'ai mis en place une mission sur les « dysfonctionnements » de la fonction publique territoriale. Elle a pour rôle de proposer les modernisations nécessaires, en particulier dans le domaine du recrutement des personnels.

LES MOYENS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

CFP : En ce qui concerne les impôts locaux, une réforme ne vous semblerait-elle pas opportune ?

J.-P. S : Les impôts directs locaux représentaient près de 170 milliards de francs en 1989, soit un peu moins que l'impôt sur le revenu (230 milliards de francs) et un peu plus que l'impôt sur les sociétés (135 milliards de francs). Ils sont régulièrement l'objet de critiques.

Autant une grande réforme générale des impôts locaux me semble utopique, autant je suis persuadé que des évolutions sont nécessaires. Celles-ci doivent permettre la modernisation et la spécialisation des impôts locaux.

La modernisation : c'est actuellement le cas avec la mise à jour des valeurs locatives, travail de très grande ampleur qui devrait être achevé pour 1993. Ce sera aussi le cas en ce qui concerne la taxe sur le foncier non bâti qui fait actuellement l'objet de réflexions approfondies et de simulations.

La spécialisation : de façon à éviter que toutes les collectivités « mangent dans la même assiette ». L'institution de la taxe départementale sur le revenu, entrée en application cette année, a été une première étape en ce sens. L'affectation de tout ou partie des produits de la taxe professionnelle aux communautés de villes et de communes va dans le même sens : elle permettra, en effet, de remédier aux disparités importantes de taux de taxe professionnelle

au sein des agglomérations, disparités peu compréhensibles pour les contribuables et incompatibles avec la maîtrise de l'évolution des agglomérations urbaines.

CFP : 228 milliards de francs, tel est le montant total des concours financiers de l'État aux collectivités locales. N'y a-t-il pas là une tutelle financière de la part de l'État en contradiction avec le principe de décentralisation ?

J.-P. S : L'existence des concours financiers de l'État aux collectivités locales ne me paraît pas contradictoire avec le principe de la décentralisation parce que les collectivités locales sont partie intégrante de l'organisation territoriale de la République, parce que la décentralisation n'est pas la négation de l'État et, enfin, parce que ces concours correspondent à des charges transférées.

Ces concours financiers permettent de répartir des ressources partagées entre l'État et les collectivités locales (c'est le cas de la TVA), et de les répartir en assurant une péréquation entre les collectivités, en fonction de leurs charges réelles et de leur niveau de richesse. Ils ont permis la mise en œuvre des dotations de solidarité urbaine ou de développement rural.

D'autre part, ces concours financiers sont répartis selon des règles claires, adoptées par le Parlement et que l'État se doit d'appliquer : ils ne constituent donc pas une tutelle.