

Faire confiance aux élus locaux pour réussir le changement

Les Français aiment en général leurs élus locaux : c'est paradoxalement l'une des leçons heureuses des émeutes urbaines de novembre dernier. Jour et nuit, ils ont été présents sur le terrain pour écouter, dialoguer, apaiser. Sans eux – notamment les maires –, la situation dans les banlieues aurait explosé plus durement encore. Ils n'ont pas été surpris par l'ampleur de la crise car ils savent à quel point la désespérance sociale est grande dans notre pays.

Cette situation a mis en évidence une vérité quotidienne : les élus de proximité sont sur tous les fronts. Ils garantissent les services à la population alors que la précarité s'accroît. Ils investissent dans les équipements d'avenir. Ils redonnent un visage humain à l'urbanisme des années 60. Ils sont aux côtés des personnes en difficulté ou isolées. Bénévoles de leur temps, ils servent l'intérêt général, même si l'élu de gauche que je suis ne les place, bien sûr, pas tous sur le même plan.

Alors, comment expliquer que ce gouvernement n'appuie pas les élus ? On me dira : « mais cette majorité a engagé l'acte II de la décentralisation et voulu une République des proximités » ! Sans doute, mais sous l'apparence du discours, les gouvernements Raffarin et Villepin ont procédé à une sorte de manipulation : détourner la belle idée de décentralisation que la gauche a toujours portée, la vider de son contenu progressiste pour y substituer une logique totalement libérale.

Après 1982, la décentralisation constituait une réalité et une perspective positives. Depuis 2002, elle signifie trop souvent dotations gelées et transferts de compétences non financés, impôts locaux en hausse ou services de proximité en recul pour les citoyens. Bref, moins de crédits et plus de charges.

Au début du quinquennat, l'attaque en règle contre le « local » était motivée surtout par des raisons budgétaires : par l'endettement du pays et le désengagement financier à l'égard des collectivités, il fallait bien payer la note des promesses du candidat J. Chirac. Depuis mars 2004, en privant les territoires de certaines ressources nécessaires, le parti du ministre de l'Intérieur – et des collectivités locales ! – veut en plus prendre sa revanche sur la défaite des dernières élections régionales et départementales. Peut être aussi espère-t-il à l'avance discréditer toute alternative de gauche dans la perspective des échéances de 2007.

Pour parvenir à cet objectif, les efforts n'ont pas été ménagés au fil de la législature. Les « Assises des libertés locales » organisées sous l'égide des préfets ? Un simulacre de dialogue. La loi constitutionnelle proclamant « l'organisation décentralisée » de la République ? Un cadre contredit par des restrictions à la libre administration des collectivités territoriales. La loi organique sur le référendum local ? Un coup d'épée dans l'eau depuis l'échec enregistré par M. Sarkozy en Corse. La loi organique sur l'expérimentation ? La possibilité, en fait, pour les collectivités les plus riches de creuser les inégalités territoriales faute d'une véritable redistribution des richesses (l'indispensable « péréquation »). La loi organique sur l'autonomie financière ? Un faux-semblant voté après les premiers transferts de compétences, dont le RMI et le RMA en direction des départements. Quant à la loi du 13 août 2004, elle constitue une défausse budgétaire de l'Etat sur le dos des collectivités imposée au Parlement après usage de

l'article 49-3. Tout y est passé ou presque : entretien des collèges et des lycées, formation professionnelle, financement du handicap, routes nationales... Finalement, si décentralisation il y a, elle concerne principalement les déficits de l'Etat.

La réforme fiscale engagée à l'automne 2005 aggrave cette tendance. La mise en place du « bouclier fiscal » et la refonte de la taxe professionnelle vont resserrer encore un peu plus les moyens d'action des élus, notamment ceux des régions et des intercommunalités. A l'occasion de la première conférence nationale des finances publiques, le Premier ministre les a récemment accusés d'être la cause du creusement de la dette du pays alors même que celui-ci s'explique surtout, depuis bientôt quatre ans, par l'addition de cadeaux fiscaux aux ménages aisés de baisses de charges ! Dois-je rappeler que les collectivités locales – contrairement à l'Etat – sont soumises à la règle du strict équilibre budgétaire et ne peuvent s'endetter que pour financer leurs investissements ? De telles mises en cause renforcent le ressentiment élus locaux, déjà perceptible lors du dernier Congrès des Maires de France où, par delà les clivages partisans, ils ont dit leur exaspération.

Je pense que la confiance dans les élus locaux pour vraiment changer la vie devra être au cœur d'une nouvelle politique de la gauche. Nous disposons d'un atout précieux à travers notamment l'action menée dans les régions, les départements et les villes, souvent laboratoires d'innovations utiles. Nous nous y appuyons sur une conviction : l'action publique territoriale a besoin d'un Etat non pas envahissant mais fort, présent sur ses missions d'autorité et de solidarité nationale. « Décentralisée », la République reste une et indivisible. Les politiques de l'emploi, de l'éducation, de la santé, du logement, de l'environnement ainsi que la répartition des moyens pour les engager, doivent demeurer des prérogatives de l'Etat et du législateur. C'est ensuite qu'elles peuvent être largement partagées et prolongées au niveau local.

La démocratie territoriale que je souhaite repose sur trois piliers.

La simplification. Elle est urgente ! Depuis 1982, les lois de décentralisation ont donné naissance à plus d'une dizaine de codes. Les citoyens peinent à s'orienter dans un tel maquis alors que dans un Etat de droit, chacun doit savoir qui est responsable de quoi. Sortir de l'enchevêtrement actuel des niveaux d'administration ne signifie pas déclencher des batailles homériques sur l'échelon à supprimer ou à fusionner, mais plutôt repenser les liens entre l'Etat et les nouveaux espaces de pouvoirs locaux. Grâce à un partage clair des rôles entre l'Etat et le « local » et au sein du « local » lui-même, la vie quotidienne et l'efficacité de l'action publique se trouveront améliorées. En matière de formation par exemple, il est temps de dire les choses simplement : à l'Etat la formation initiale, à la région la formation continue. Sortons de la paralysie – et de l'hypocrisie – qui consiste à confier aux collectivités des politiques sans les moyens décisionnels de les mettre en œuvre.

Ce qu'attendent les citoyens, c'est de savoir clairement quelle collectivité fait quoi et si elle le fait au plus près et au mieux de leurs besoins. La commune doit demeurer l'échelon de proximité, elle y parviendra souvent dans le cadre d'une intercommunalité rendue plus visible grâce à l'élection au suffrage universel direct de l'exécutif, les délégués continuant comme aujourd'hui à être désignés par les conseils municipaux. Huit Français sur dix vivent dans des communautés de communes ou d'agglomération, dont les deux tiers ont choisi de se développer grâce à la taxe professionnelle unique. Ce mouvement doit être encouragé et démocratisé.

Le département doit se recentrer sur sa vocation d'intervention sociale et d'interlocuteur du monde rural. Ses autres prérogatives peuvent être confiées, de façon concertée et graduelle, soit à la structure intercommunale, soit à la région. Celle-ci doit voir ses moyens renforcés, car en

la privant tantôt d'une part de taxe d'habitation, tantôt d'un morceau de droits de mutations, elle se retrouve financièrement dos au mur. Trait d'union entre les territoires et l'Etat, passerelle avec l'Europe, la région constitue l'espace de préparation de l'avenir pour l'économie, la formation, la recherche, l'innovation. Elle doit être partie intégrante d'une stratégie nationale de réindustrialisation et de la lutte contre les délocalisations. Comment ? Par exemple, en favorisant l'émergence de bassins régionaux de spécialisation technologique et industrielle ou encore en pesant auprès de l'Etat pour que la création d'emplois soit au cœur des contrats de plan – à condition, bien entendu, que l'Etat honore ses engagements !

Simplifier signifie également imaginer de nouvelles offres de services pour les citoyens. Nous devons défendre vigoureusement les services publics locaux et garantir leur présence sur l'ensemble du territoire de la République, en métropole comme Outremer. Mais nous devons aussi les adapter aux besoins de la population. Le guichet unique est appréciable pour le citoyen : quelle que soit la démarche, quelle que soit la demande, un guichet, celui de la proximité, c'est-à-dire de la commune. Dans le même esprit, les services aux usagers doivent mieux prendre en compte les temps de vie. La dématérialisation des procédures par l'Internet doit être encouragée, même si elle n'est pas adaptée à toutes les situations. On peut organiser un réseau territorial de services publics itinérants qui se rendent sur les lieux de travail ou dans les villages enclavés pour recueillir les formulaires ou remettre les titres d'identité. De tels dispositifs ont été expérimentés avec succès chez certains de nos voisins européens.

La participation. Il ne s'agit pas d'inverser les responsabilités en faisant de chaque citoyen – qui ne le souhaite d'ailleurs pas – un maire bis, un conseiller général en second ou un conseiller régional de substitution. Il s'agit, par l'information, la consultation et l'évaluation, de rendre les Français co-acteurs des petits comme des grands choix collectifs. Ouverture d'une partie du budget aux actions participatives, conseils d'usagers des services publics sur le modèle des conseils de quartiers ou d'écoles, compte rendus de mandat pour les responsables, séances de questions d'actualité au sein des exécutifs locaux, droit de pétition, contribution à l'élaboration du budget – les pistes ne manquent pas pour entrer dans l'âge de la démocratie participative.

Restaurer une confiance durable entre les électeurs et les élus suppose aussi de mettre en cause le cumul des mandats. Le renouvellement en serait facilité et avec lui, la parité, la diversité, le rajeunissement. Quant au Sénat, son mode de scrutin devra être revu pour mieux représenter la France de tous les territoires.

La démocratie territoriale suppose aussi un véritable statut de l'élu. Inscrit dans les programmes électoraux, il est l'un des grands oubliés ! La situation matérielle et professionnelle des élus, en particulier dans les petites villes, est souvent précaire. Elle conduit à terme à une uniformisation de leur profil. Soutien juridique, revalorisation des droits, validation des acquis, simplification du lien entre vie publique et vie professionnelle – les propositions concrètes ne manquent pas. Mettons-les en œuvre !

La solidarité est ce qui fait actuellement le plus défaut. L'Etat doit apporter aux collectivités locales un soutien financier à la hauteur des exigences qu'il place en elles et l'orienter prioritairement vers les plus défavorisées, dans les zones urbaines comme dans le monde rural.

Pour y parvenir, l'architecture financière entre l'Etat et le « local » doit être clarifiée et stabilisée, d'autant plus que le budget européen destiné au développement régional et à l'aménagement du territoire va fondre d'ici 2013 ! Quelques principes simples devraient être respectés. Tout transfert de compétence doit être financièrement neutre. Aucune dépense non compensée ne doit être imposée unilatéralement par l'Etat aux collectivités locales. Une indexation doit être garantie à hauteur des besoins. C'est une demande légitime de l'ensemble

des associations pluralistes. Dans un délai de dix ans, 25 % des dotations d'Etat pourraient être consacrés à la péréquation financière. L'objectif est qu'à terme, aucune collectivité locale ne dispose d'une ressource inférieure à 80 % et supérieure à 120 % de la moyenne par habitant de la même catégorie de collectivité.

Sur le plan fiscal, après les expérimentations hasardeuses du gouvernement actuel, l'existence d'une taxe professionnelle doit être maintenue : elle symbolise la responsabilité sociale des entreprises à l'égard des bassins de vie et d'emploi et elle représente plus de la moitié des recettes de fiscalité locale. Mais elle devra être repensée et équitablement répartie.

C'est sur une base solidaire que devra être engagée la nécessaire spécialisation des impôts locaux. Affecter un impôt principal – non exclusif – à chaque type de collectivité est devenu indispensable. Comment ? Soit par l'affectation des quatre taxes existantes (taxe professionnelle, taxe d'habitation, foncier bâti, foncier non bâti) en fonction des niveaux de décision – ce qui suppose au préalable de les rendre plus justes en révisant leurs bases et, surtout, d'intégrer progressivement une part du revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation. Soit par la création, pour chaque niveau de décision, d'une contribution spécialisée en liaison avec la compétence essentielle conférée par la loi : par exemple, une contribution sociale départementalisée pour le Conseil général, chef de file en matière d'action sociale et de solidarités, ou bien une taxe régionale sur l'énergie au service des transports et déplacements. Cette piste fait son chemin.

Pour procéder à ces évolutions dont j'ai donné quelques exemples soumis à la discussion, le Comité des finances locales pourrait être remplacé par une Assemblée des collectivités territoriales accordant toute leur place notamment aux communes et aux intercommunalités, réunissant les associations nationales d'élus par collèges, ainsi que des parlementaires, des administrations, et donnant la parole aux acteurs économiques, syndicaux, associatifs, universitaires comme aux citoyens. Réunis en sessions, ils aborderaient, par le dialogue et l'échange d'expériences, les enjeux des collectivités – compétences, réglementations nationales, application des directives européennes, services publics, fonction publique territoriale, etc. La confiance serait ainsi renforcée entre l'Etat et les territoires.

Pour réussir le changement politique nécessaire en 2007, un gouvernement de gauche devra s'appuyer sur des territoires forts et solidaires. Sans eux, rien n'est possible. C'est la conviction que j'ai acquise dans l'exercice de mes responsabilités nationales et de ma vie d'élus local à Grand-Quevilly en Normandie. Pour bâtir la démocratie territoriale, il faut une volonté politique capable de faire primer l'intérêt général, de défendre les services publics, de laisser au « local » une autonomie réelle, de conduire des réformes simples – et qui doivent d'abord l'être pour les Français. Cela suppose du courage, de la passion et la connaissance des réalités du terrain. Les élus locaux y sont prêts. La gauche doit absolument être présente à ce rendez-vous.