

## **Quelques urgences pour concilier socialisme et décentralisation**

Comment éviter que la décentralisation, initiée par les socialistes ne soit un piège pour le socialisme ? Cette question, pour provocatrice qu'elle soit, mérite d'être posée.

Aujourd'hui, la situation se caractérise par :

- des compétences décentralisées de plus en plus nombreuses;
- des compétences transférées sans moyens financiers et outils permettant leur plein exercice ;
- une superposition des niveaux d'action, au détriment des politiques porteuses des valeurs socialistes.

La contribution traite des défis nés de cette situation pour mettre en œuvre une « économie sociale et écologique de marché », réhabiliter l'action publique, assurer l'égalité des territoires et adapter les scrutins. Elle propose de réaffirmer le rôle premier de l'Etat dans les politiques économiques, de mettre fin à la clause de compétence générale et de tordre le cou au mythe de l'autonomie des collectivités locales. Elle introduit l'idée d'un impôt local « carbone » pour le financement des intercommunalités.

### **Contribution présentée par Irène Félix (première fédérale - 18)**

La décentralisation, initialement voulue par les socialistes menace-t-elle les politiques socialistes en France ? Cette question, pour provocatrice qu'elle soit, mérite d'être posée, à la lumière de la situation actuelle.

Aujourd'hui, la situation institutionnelle en France se caractérise par quelques traits majeurs :

- les compétences décentralisées par l'Etat sont de plus en plus nombreuses et touchent progressivement tous les domaines d'action publique, à l'exception de la justice et des politiques de défense ;
- ces compétences ont été transférées sans que ne soient assurés les moyens financiers et les outils, notamment fiscaux, permettant leur plein exercice. L'inégalité entre les territoires ne peut, à terme, que s'accroître ;
- tout le monde fait tout, dans un concours généralisé de confusion, de bureaucratie et d'inefficacité, au détriment des politiques jugées peu valorisables électoralement mais souvent porteuses des valeurs socialistes ;
- enfin, conjoncturellement ou non, les collectivités locales sont actuellement majoritairement à gauche alors que la majorité nationale de droite a été reconduite, avec le risque de voir les élus socialistes plus soucieux du développement de leurs pouvoirs locaux que de la recherche de l'intérêt général du pays.

### **La concurrence entre les territoires et l'affaiblissement de l'Etat : tout profit pour les entreprises et – surtout - la finance**

Le retrait progressif de l'Etat des politiques économiques, c'est la consécration du libéralisme appliqué aux territoires et le retrait des outils de régulation qui marquent l'originalité de la pensée socialiste par rapport aux politiques de la droite.

Aujourd'hui, ce qui caractérise les politiques économiques locales, ce sont principalement :

- les infrastructures, indispensables au développement économique, en substitution de l'Etat (réseaux ferrés, routes,...) ou d'anciennes entreprises publiques (télécommunications) : seul l'échelon régional peut permettre d'assurer un certain équilibre du territoire mais ses moyens ne lui permettent pas aujourd'hui de se passer de l'intervention de l'Etat ;
- le soutien à la recherche et à l'innovation, en complément d'un Etat trop défaillant et en partenariat avec les entreprises ;
- les aides directes aux entreprises dont chacun sait que, même assorties de conditions sociales et environnementales, elles coûtent cher et ne servent pas à grand-chose – dans le Centre de la France, l'analyse montre que les départements « pauvres » y consacrent plus de moyens que les départements « riches » ... sans devenir moins pauvres !
- quelques participations au capital d'entreprises, le plus souvent des TPE et PME émergentes, comprises comme une aide, le plus souvent transitoire, à la constitution de fonds propres ;
- les aides à la formation professionnelle pour proposer une main d'œuvre formée et qualifiée ;

- l'aménagement de zones d'activité et l'immobilier d'entreprises ;
- enfin, des aides spécifiques pour l'emploi associatif.

Ces outils ont principalement pour objectif de contribuer à la compétitivité des territoires c'est-à-dire à convaincre les entreprises qu'elles feront là assurément du profit. Qu'on ne dise pas que la gauche n'aime pas l'entreprise, surtout quand départements et intercommunalités ajoutent à l'édifice leur propre dispositif.

Mais est-ce l'alpha et l'oméga d'une politique économique de gauche ?!

Comment penser une « économie sociale et écologique de marché » dans un tel contexte ? Comment penser des régulations, bâtir une économie mixte, soutenir un tiers secteur ?

De leur côté, en effet, les Sociétés d'Economie Mixte ont vu leur champ d'activité restreint, du fait de la généralisation des procédures d'appel d'offre ; la préférence donnée aux associations et entreprises de l'économie sociale par le biais de conventions de partenariat sont susceptibles à chaque instant d'être requalifiées en marché – la loi française étant encore plus contraignante que le cadre européen ; les masses financières nécessaires à la prise de participation dans des entreprises stratégiques localement (des « fonds souverains ») paraissent hors de portée de la plupart des collectivités locales, quand les entreprises relèvent de groupes internationaux majeurs ; le service public lui-même est de plus en plus menacé, moins par perte de compétitivité que par perte d'expertise dans les domaines techniques et technologiques (traitement des ordures ménagères par exemple), perte d'expertise qu'accentue la dispersion des acteurs. Quant aux outils fiscaux, ils ne sont accessibles aux collectivités qu'à sens unique, par le biais de certaines exonérations de taxes.

On pourrait, diront certains, corriger cela en renforçant le rôle et les moyens des régions. Mais est-ce pertinent ?

Ni monnaie (c'est l'Europe), ni relance économique par le déficit budgétaire (c'est interdit aux collectivités locales), ni dispositif pénalisant pour des employeurs voyous (on peut seulement dépenser plus d'argent public pour ceux qui respectent les critères choisis), ni capacité d'intervention sur les niveaux de salaires, ni capacité significative de participation dans le capital des entreprises stratégiques, ni moyens suffisants pour soutenir la recherche privée et publique au niveau nécessaire pour relever le défi du maintien du tissu industriel (une Coopération Européenne pour la Recherche et l'Innovation est à l'évidence un niveau bien plus pertinent), ni capacité à édicter des règles commerciales : les collectivités locales n'ont et pour l'essentiel n'auront pas les leviers qui colorent une politique économique et de l'emploi de gauche. Et si le pouvoir leur était donné, par exemple de fixer des critères sociaux stricts ou d'avoir une fiscalité particulière pour les entreprises, qu'est-ce qui l'emporterait, du dumping social et fiscal ou du progrès social et du renforcement de l'impôt au service de l'action publique ?

Le seul levier des collectivités locales, c'est se mettre au service des entreprises, avec les règles imposées par le capitalisme financier mondialisé ! Ce n'est pas inutile ; mais c'est insuffisant.

C'est donc à la gauche de refuser cet extraordinaire hold-up idéologique qui, en répétant à satiété que la politique économique (et de l'emploi) doit relever des régions, rendrait progressivement suspecte l'intervention de l'Etat, seul potentiellement porteur d'une capacité à agir à gauche sur le plan économique.

### **En finir avec la clause de compétence générale : une urgence démocratique et sociale, une réforme incontournable pour la crédibilité de l'action publique**

L'accumulation des échelons d'intervention est désormais clairement reconnue comme néfaste.

En premier lieu, elle conduit les élus locaux à vouloir se mêler de tout ce qui est reconnu comme valorisant (équipements sportifs et culturels inaugurés à coup de rubans bleu-blanc-rouge, aides économiques aux entreprises, développement universitaire, aides au sport de haut niveau, ...) quand bien même ce ne serait pas de leur compétence, dans un grand gaspillage d'argent public et à oublier trop facilement ce qui se voit moins, de l'enseignement culturel au développement social, de l'accueil de l'enfance (dont personne ne revendique vraiment la compétence, le « service public de la petite enfance » n'existant toujours pas) à la prévention de la délinquance, du sport pour tous à la protection de l'environnement.

En second lieu, l'accumulation des responsabilités conduit à l'illisibilité de l'action locale par les citoyens et donc à la confusion démocratique : si tout le monde est responsable de tout, personne n'est plus responsable de

rien et personne ne peut être sanctionné, positivement ou négativement pour sa politique. La critique en direction des élus politiques touche désormais les élus locaux, jusque là relativement épargnés.

Gardons donc, à la seule commune, la clause de compétence générale dans les domaines non délégués à l'intercommunalité et regroupons très clairement les compétences par bloc. Un certain consensus semble être trouvé :

- aux régions, l'économie (encore que mon sentiment profond est que l'Etat doit rester chef de file), y compris aides aux projets d'aménagement économique des communes et intercommunalités, formation professionnelle, infrastructures (y compris technologies de la communication, peut-être routes) et déplacements (y compris inter-urbains ?) ;
- aux départements : services à la population, collèges (et lycées ?), aides aux communes et intercommunalités pour les projets sportifs et culturels et de service à la population (la sécurité incendie devant revenir à l'Etat) ;
- aux intercommunalités, a minima, réseaux, déplacements de proximité, logement, aménagement de zones d'activités économiques ;
- aux communes, qui, plus vite encore en milieu rural qu'en milieu urbain vont se fondre dans l'intercommunalité, les services de proximité et le possible recours à la clause de compétence générale qui ne peut valablement être exercée que si la commune fait appel de responsabilité c'est-à-dire récupère, à son profit, les moyens dont la collectivité régulièrement responsable mais défaillante dispose pour l'exercice de cette responsabilité.

### **Egalité des territoires et finances locales : tordre le cou au discours sur l'autonomie des collectivités locales**

Plus les collectivités locales assumeront de responsabilités, moins elles devront être autonomes financièrement ou à tout le moins fiscalement. L'autonomie fiscale des collectivités c'est la fin de l'égalité territoriale.

Dans ce débat, il faut en finir avec deux confusions :

- les régions d'Europe seraient LA solution pour une relance économique : et de citer la Catalogne ou la Toscane. Les socialistes se sont-ils interrogés sur les effets de cette régionalisation sur les régions moins bien loties, de l'Andalousie à la Galice ou à l'Italie du sud ? L'histoire, même contemporaine, est toujours écrite par les vainqueurs : les succès des uns se font sans considération pour les difficultés des autres ;
- un système peut être fortement décentralisé et même fédéral et assurer une péréquation très élevée entre les régions : c'est le cas de l'Allemagne avec des Länder dont la capacité financière de chacun est comprise entre 95 et 110 % de la valeur moyenne nationale.

Il n'existe en effet aucune assiette fiscale qui mette à égalité une collectivité riche et une collectivité pauvre : ni part de l'impôt sur les revenus (par exemple CSG), ni part d'impôt à la consommation (TIPP si elle était localisée), ni impôt sur les transactions immobilières, ni impôt sur le capital (foncier bâti et non bâti), ni impôt sur le tissu ou l'activité économique (taxe professionnelle sous toutes ses formes), ni impôt sur les flux financiers ... Avant de se préoccuper de la réforme de la fiscalité locale, il faut affirmer la péréquation nationale (verticale ou horizontale, qu'importe), ... et donc la non-autonomie fiscale des collectivités locales !

S'il fallait toutefois introduire quelques nouveautés dans la fiscalité locale, outre les propositions déjà faites par les élus socialistes et républicains, j'ajouterais la création d'un « impôt carbone » ou « impôt réseaux », corrigeant l'assiette de la taxe foncière ou de la taxe d'habitation. Cet impôt viendrait progressivement alourdir la fiscalité sur l'habitat des deuxièmes et troisièmes couronnes des grandes agglomération qui génèrent des investissements considérables en réseaux (routiers, assainissement, transports en commun) sans éviter des bilans carbone souvent catastrophiques (déplacements journaliers, habitat dispersé, ...). Ce pourrait être l'impôt ménage des intercommunalités.

### **Démocratie : alerte sur les intercommunalités et les régions**

Plus on spécialise les collectivités par compétence, plus il est nécessaire de garantir leur lien avec le territoire. La suppression de la clause de compétence générale, l'affirmation de la responsabilité première des régions dans les politiques économiques et de formation appelle un mode de scrutin au plus proche de la diversité des territoires. J'opte donc de façon privilégiée, à contre-courant, il est vrai, des positions exprimées par le PS, pour un scrutin régional de circonscription, comparable au scrutin législatif, sur la base d'une circonscription inter-cantonale, de

pays, ou tout autre à définir. A défaut, le scrutin actuel est probablement un des compromis acceptables pour garantir une majorité régionale, assurer un scrutin proportionnel revendiqué par nos partenaires – mais reste-t-il des partenaires ? -, et conserver un lien avec le département. A contrario, une unique circonscription régionale n'offrirait pas les garanties de représentation des territoires qu'exigeraient les compétences renforcées de la région.

Pour les élections départementales, je plaide pour le maintien d'un scrutin cantonal, avec des cantons redécoupés pour mieux prendre en compte le poids de l'urbain, poids qu'il sera d'autant plus important de prendre en compte avec le resserrement des compétences départementales vers les services à la population.

Il faudra bien en venir là : les intercommunalités devront bien finir par relever d'un scrutin direct, au moins dans les communautés d'agglomération et communautés urbaines. Un scrutin de type « Paris-Lyon-Marseille » - chaque commune prenant la place d'un arrondissement - serait le plus adapté pour assurer à la fois l'appartenance première à la commune et la participation à un espace intercommunal.