

Pour l'équilibre des territoires, lutter contre la logique libérale, promouvoir une démocratie vivante

Les Françaises et les Français, où qu'ils habitent sur le territoire national, demandent d'avoir accès, non pas précisément aux mêmes services, mais à un avenir. Le premier engagement à prendre à leur égard est celui de veiller à ce que l'avenir soit ouvert partout et pour tous.

Cette contribution formule quelques propositions pour l'équilibre des territoires et l'organisation des collectivités territoriales.

Réactiver la solidarité nationale

Après une décennie au cours de laquelle les solidarités et les initiatives locales ont été fortement sollicitées, il semble temps de réactiver la solidarité nationale. Prendre cet engagement c'est de la part de l'Etat :

- assurer pleinement ses propres missions avec la même disponibilité et qualité du service sur tout le territoire, voire un service de meilleure qualité là où les conditions sont les plus difficiles ; cela comporte, en soi, un effet péréquateur. Les priorités concernent l'éducation, la culture, le logement et la maîtrise foncière, la santé, la sécurité. Un Etat qui n'irrigue pas l'ensemble de son territoire est un Etat malade.
- orienter de façon volontaire et significative des moyens sur les territoires les plus en difficultés (quartiers urbains ou milieu rural) ; cela implique d'aller à contre-courant de la métropolisation : déconcentration de services, nouveaux services publics créés dans des territoires plus fragiles, orientation des investissements et des fonctions de décision sur les territoires en difficulté, équipement du territoire,...
- ne pas alimenter le courant de mise en concurrence des territoires. Cela impose de relire avec un œil critique les choix d'organisation du territoire faits au cours des dernières années et de s'interroger sur les compétences auxquelles l'Etat a renoncé, notamment dans le domaine économique.

Finances locales : une indispensable péréquation

Des dotations pour les compétences obligatoires

L'ensemble des compétences correspondant à la mise en œuvre directe d'une obligation légale devrait être financé principalement sinon exclusivement par des dotations de l'Etat. Ce point est particulièrement crucial dans les départements dont les budgets, très largement constitués d'allocations servies aux personnes âgées, handicapées, exclues ou consacrés au placement des enfants et aux services de secours, sont largement contraints.

L'impossible recherche de l'assiette fiscale idéale

L'autonomie fiscale des collectivités locales devrait supposer une base fiscale juste. Or la justice de la base du point de vue des individus (foyers ou entreprises), le cas échéant sa pertinence économique, n'assure pas la justice de sa répartition entre collectivités. On ne peut faire jouer deux rôles à la fois à un seul outil.

Toutes les propositions faites jusqu'à présent illustrent ce propos :

- asséoir la taxe professionnelle sur la valeur ajoutée des entreprises permet probablement un plus grand dynamisme des bases que si l'assiette est calculée sur les investissements et un moindre frein à l'embauche que quand elle incluait les salaires ; mais cela concentre les bases sur les pôles urbains au détriment des régions et départements ruraux ;
- asséoir la taxe d'habitation, même pour partie, sur les revenus des particuliers aurait selon toute vraisemblance le même effet ;
- inventer une « contribution départementale généralisée » de même assiette que la CSG aurait probablement les mêmes effets, la concentration des patrimoines et des revenus se trouvant pour l'essentiel en Ile de France.

De quelles richesses dispose la Creuse dont ne disposerait pas les Hauts-de-Seine ? Essentiellement de l'espace. C'est pourquoi les assiettes actuelles des taxes foncières et d'habitation ne sont pas si imbéciles que cela. La gauche, qui s'attache à imposer le capital, ne devrait pas être aussi frileuse avec des impôts locaux portant sur le patrimoine possédé (foncier bâti et non bâti) ou le patrimoine dont les contribuables bénéficient de la jouissance

(taxe d'habitation). Il serait en revanche urgent et indispensable d'assurer la révision des bases. On peut y ajouter la TIPP qui est liée à une consommation de l'espace par le biais des déplacements.

Au-delà, il paraît vain de rechercher l'assiette idéale qui assurerait à la Creuse des ressources comparables (même en proportion) aux Hauts-de-Seine. Car si cette assiette existait, ce sont les contribuables, particuliers ou entreprises, qui ne pourraient à l'évidence pas en supporter la charge.

Renforcer la péréquation

S'il est nécessaire et prudent, l'engagement de l'Etat étant à géométrie très variable, de laisser aux collectivités une part de ressources fiscales « non négligeable », notre apport en tant que socialistes doit manifestement porter sur le renforcement de la péréquation.

Cette péréquation doit-elle se faire à partir de ressources de l'Etat ou par une péréquation entre régions, départements ou communes ?

Du point de vue de la légitimité ou de l'acceptation de la mesure, la préférence va indiscutablement vers une péréquation à partir de ressources d'Etat. On observera que les revenus financiers ne contribuent aujourd'hui en rien à l'action locale alors que leurs exigences de rentabilité sont largement responsables des désordres causés dans les territoires par les départs ou concentrations d'activités. Il serait donc pertinent d'imposer nationalement ces revenus et de les redistribuer pour financer les dépenses notamment sociales induites par leurs exigences.

Impôts locaux et contrôle démocratique

Sous réserve qu'une certaine stabilité et évolution des ressources soient garanties, il serait séduisant de cibler un ou deux impôts pour chaque collectivité, en lien avec ses compétences, pour assurer une plus grande lisibilité de l'impôt local. Il faut cependant bien réfléchir aux conséquences de la perte éventuelle de lien financier entre une collectivité et un type d'acteur du territoire :

- vis-à-vis des citoyens, le paiement de l'impôt accompagne ou sanctionne les choix démocratiques qu'ils formulent. Les assiettes peuvent varier (taxe d'habitation, foncier, vignette, TIPP modulable, ...). Toutefois, à chaque collectivité doit correspondre un impôt identifiable par le plus grand nombre de ménages ;
- il est prouvé que les entreprises sont relativement peu sensibles au poids de l'impôt local qui n'est pas déterminant pour leur implantation. Il est donc peu probable que l'intéressement des entreprises à la bonne santé de leur territoire d'implantation se fasse par l'intermédiaire du taux d'imposition. Inversement, les collectivités sont très sensibles à la création d'activités économiques sur leurs territoires en raison du poids de la fiscalité des entreprises dans les budgets locaux. Ce lien motive leur propension à accueillir et écouter les entreprises, avec des conséquences qu'on souhaite positives pour l'emploi mais qui se révèlent parfois discutables quant aux priorités de l'action publique et quant à sa lisibilité et son efficacité.

Réduire et pourquoi pas rompre le lien entre entreprises et les collectivités n'ayant pas de compétence économique déterminante, c'est à dire les départements, permettrait peut-être à ces collectivités de mettre vraiment la priorité sur leurs compétences majeures : social et aménagement du territoire. Les revenus procurés aujourd'hui par la taxe professionnelle départementale devraient être remplacés par un impôt national dynamique péréqué, dont l'assiette porterait par exemple sur les revenus financiers tel que décrit plus haut.

La rupture du lien entre communes et entreprises est en revanche peu souhaitable à terme : il peut devenir confortable pour une commune de repousser les entreprises sur les territoires voisins en raison des nuisances éventuelles qu'elles procurent si elles ne contribuent pas au budget de la collectivité de proximité. De tels phénomènes s'observent d'ores et déjà dans les agglomérations où, en raison de la mise en place de la taxe professionnelle unique, les communes n'ont plus de retombées financières suffisantes de l'installation d'une entreprise sur leur territoire. Pour des entreprises classées par exemple, la « motivation » de la taxe sur le foncier bâti ne suffit plus.

Compétences : un choix idéologique autant ou plus qu'un choix d'efficacité

Il faut viser un triple objectif :

- garantir l'égalité sur le territoire et veiller à une répartition des biens et des personnes conforme à l'intérêt général : l'Etat garde la possibilité de définir dans quel cadre s'exercent les compétences des collectivités locales ;
- faciliter l'exercice de la démocratie en permettant aux électeurs de savoir qui fait quoi : clarifier au maximum ;

- et enfin, éviter les surcoûts de traitement des dossiers dus à la multiplicité des intervenants et à la lenteur des prises de décision : clarifier, simplifier.

Pour cela, il importe que les compétences soient le moins croisées possible entre collectivités. L'Etat, sur les compétences décentralisées, doit fixer des cadres, notamment en matière sociale, assurer l'essentiel des financements par des dotations, mais renoncer aux copilotages et conventionnements divers. Des complémentarités sont à trouver entre insertion et formation professionnelle. Mais au-delà, c'est aussi le chevauchement de compétences entre collectivités publiques et organismes paritaires (CAF, CPAM, UNEDIC) qui devrait être traité. Les nécessaires évolutions des modes de financement des sécurités sociales devraient contribuer à justifier, dans plusieurs de ces domaines, des évolutions significatives.

Des clarifications restent à effectuer concernant le développement économique pour lequel la plus-value de la décentralisation régionale est, du point de vue idéologique, contestable. Cette décentralisation a accompagné le renoncement déjà ancien à toute politique industrielle nationale ou européenne et accentué la concurrence entre territoires en lui offrant une apparente légitimité. Or la logique libérale appliquée aux territoires génère trois évolutions majeures : le renforcement des métropoles, la mise en concurrence des territoires et la ségrégation sociale. Les socialistes ne peuvent évidemment pas cautionner, par une organisation institutionnelle, une logique économique qu'il combattent. Redonner à l'Etat un rôle de premier plan en matière d'aménagement du territoire et de politique industrielle devrait contribuer à un meilleur équilibre.

Les Services Départementaux d'Incendie et de Secours devraient retourner à l'Etat dont c'est la responsabilité d'assurer la sécurité des personnes, des biens et de l'écosystème

Privilégier les espaces de solidarité vécus

C'est politiquement et non économiquement que la question des niveaux d'organisation territoriale doit être posée. Les espaces de solidarité vécus aujourd'hui par nos concitoyens restent la commune, le département et l'Etat. Beaucoup de régions ne sont pas des espaces de solidarité vécus. Il n'y a d'ailleurs guère d'opinion publique régionale, faute de presse régionale, ... en attendant les télévisions locales.

Dans des régions assez vastes et sans Préfecture de Région réellement significative, la région est terriblement lointaine et le mode d'élection des conseillers régionaux ne facilite pas le rapprochement avec la collectivité. Pour un élu local, l'Etat, grâce à la Préfecture et ses services décentralisés, est plus proche que la Région. Supprimer le département au profit de la région serait une perte indéniable de proximité, une « recentralisation » sans la légitimité de l'Etat.

Les contextes varient cependant fortement selon les régions de France. Il y a peu à attendre, pour les dix années à venir, de ce débat.

Des élus ancrés dans les territoires pour une participation plus active des citoyens

Nous devons réhabiliter la commune et la « social-démocratie des élus ». Si l'alliance entre démocratie représentative et démocratie participative peut se nouer de façon plus positive et moins conflictuelle en milieu rural que dans les quartiers urbains ou arrondissements des grandes villes, cela tient probablement pour une part à la proportion considérablement plus grande d'élus, capables de faire vivre le dialogue et éviter les malentendus.

Il faut réaffirmer que l'intercommunalité doit procéder des communes. Toutefois, le lien entre citoyens et élus intercommunaux doit être amélioré. Dans ce cadre, le seul scrutin envisageable serait un scrutin de type « Paris Lyon Marseille ». Ce mode de scrutin n'a pas pour seul mérite d'indiquer quels seront les délégués des communes dans la structure intercommunale et d'assurer ainsi leur élection au suffrage universel direct. Il permet aussi d'afficher dans quel groupe politique ils siègeront et quel candidat ils soutiendront à la présidence ce qui redonne aux intercommunalités une dimension politique indispensable.

La critique ancienne des socialistes vis-à-vis du scrutin départemental se nourrissait sans doute du regret de voir les départements très majoritairement présidés par la droite. Cette situation reflétait jusqu'à ces dernières années le conservatisme du monde rural. L'évolution sociologique dans les cantons les plus ruraux modifie la donne du point de vue politique et devrait conduire le PS à reconsidérer sereinement l'intérêt du scrutin cantonal : représentation réelle des territoires ruraux, qualité du lien entre élus et population. L'élection uninominale des conseillers généraux doit être défendue mais adaptée. La démocratie y trouverait mieux son compte avec un

renouvellement en totalité tous les 6 ans qui permettrait une plus grande politisation, donc une meilleure lisibilité démocratique du scrutin.

La question de la démocratie dans les régions, si ces collectivités sont maintenues avec des pouvoirs toujours plus larges, se posera à très court terme. Cette collectivité est doublement éloignée : par le manque d'élus significatifs dans les territoires, et par la concentration de ses services dans la métropole régionale. Le mode de scrutin rend l'exercice du pouvoir très présidentiel, avec les dérives de gestion par les cabinets et les services qui accompagnent fatalement ce genre de pratique. Les contrepouvoirs sont lointains, faibles ou inexistants. Des solutions devront être trouvées pour répondre à ce qui pourrait devenir prochainement un véritable défi démocratique.

Des mouvements démographiques favorables à un meilleur équilibre ?

Dans les prochaines années, les évolutions démographiques et des aspirations plus affirmées à un environnement préservé pourraient nourrir des flux de populations portés par d'autres logiques que les logiques économiques des entreprises (jeunes retraités, actifs « alternatifs »). Ces évolutions pourraient servir un meilleur équilibre des territoires. Il faudra savoir s'en servir comme source de progrès, d'innovation, d'excellence, de solidarités et de vitalité démocratique.

C'est à l'aune de la diminution des inégalités dans le développement humain que l'on pourra apprécier le succès des actions entreprises en faveur d'un meilleur équilibre des territoires.

Irène Félix, membre du Bureau National, Josette Durrieu, Sénatrice des Hautes-Pyrénées, Christophe Rouillon, Maire de Coulaines, Jean-Pierre Saulnier, Président de l'UDESER du Cher