

Décentralisation, revenir aux fondamentaux : démocratie et lutte contre les inégalités

Parler de réforme territoriale, c'est parler de démocratie et de projet politique. Il y a au fond deux questions à se poser :

- qui prend les décisions ? C'est-à-dire, qui est élu ? avec qui les élus agissent-ils ?
- qui finance ? l'effort est-il proportionné à la richesse de ceux qui paient ? redistribuée entre les habitants ? à travers le pays ?

Et au final, une troisième question :

- est-ce que cela permet le progrès et la justice ?

Je propose une relecture de la décentralisation, sur le temps long, pour mieux cerner les enjeux actuels.

1 - La décentralisation : d'un projet de démocratisation à un projet budgétaire

La décentralisation, initiée en 1982 et 1983 par Pierre Mauroy et Gaston Deferre, respectivement maires de Lille et Marseille, deux très grandes villes – ce point n'est pas neutre -, avait pour objectif affiché de « rendre le pouvoir au citoyens » en rapprochant les décisions des territoires. Il s'agissait en réalité surtout de reconnaître les choix démocratiques faits localement, incarnés par les élus locaux. Les socialistes sortaient de 20 années d'opposition au cours desquelles, en particulier à l'occasion des élections municipales de 1977, ils s'étaient implantés dans les grandes villes. Ils devaient rendre compte de leurs choix aux préfets et voulaient, au nom de la démocratie locale, gagner en autonomie. Ils portaient sans complexe une aspiration à une action publique affirmée, en développant les services à la population et en équipant les communes. Les plus éclairés soutenaient l'intérêt, grâce à une décision élaborée à l'échelon local, de mieux associer les citoyens – à cette époque essentiellement le mouvement associatif – aux prises de décision.

Le mouvement de décentralisation des années 80 s'accompagne de la création d'un nouvel échelon de plein exercice, le conseil régional, dont les prérogatives viennent s'insérer entre celles des départements et des communes et celles de l'Etat, au moment même où l'Etat transfère une part de ses pouvoirs à l'Europe. On pensait l'Etat fort : il est mis au défi par une double concurrence. On en mesurera les conséquences symboliques et politiques trente ans plus tard.

A cet argument démocratique, plutôt porté par la gauche, s'est vite ajouté un argument budgétaire, largement repris par la droite à l'occasion de la deuxième vague de décentralisation (2004, gouvernement Raffarin), puis intériorisé par la gauche : l'Etat, a-t-on dit, ne peut plus tout financer. Surprenant argument car le coût de la rénovation d'un collègue ou de la construction d'une route sont bien les mêmes, qu'ils soient payés par l'Etat ou par une collectivité locale – en l'espèce un conseil général -. Et si l'on peut à raison considérer que la dépense est mieux calibrée si elle est éclairée par la proximité, on peut aussi – et ce n'est pas toujours déraisonnable – défendre l'inverse au nom des économies d'échelle. C'est d'ailleurs à ce titre – mais aussi au nom de la péréquation interne aux régions - que l'on envisage aujourd'hui de refaire un chemin de « centralisation » pour faire « remonter » une partie des compétences départementales, pas toujours bien choisies, vers les régions.

La question posée est donc la suivante : en quoi ce que le collectif national était réputé ne pas pouvoir financer sous la responsabilité de l'Etat deviendrait finançable une fois la compétence décentralisée ? La richesse taxable du pays aurait-elle brutalement crû du seul fait de la décentralisation ? Evidemment non.

En réalité, l'argument budgétaire en cache un autre, conscient sans doute chez les uns, inconscient peut-être chez les autres, et qui me semble être aujourd'hui au cœur des difficultés et des arbitrages à prendre : ce ne sont pas les mêmes élus –croit-on un temps - qui endosseront la responsabilité des hausses d'impôt ni, surtout, les mêmes contribuables qui paient quand il s'agit d'impôt national et d'impôt local. La décentralisation « soulage » les plus riches d'une part du financement des services locaux.

Car l'impôt local est peu proportionnel. La taxe d'habitation est assise sur la valeur locative de l'habitation, définie sur des critères souvent dépassés. 20 % de la population environ en est certes exonérée et un autre 20 % bénéficie d'abattements sur le montant appelé. Mais pour les 60 % restant, la taxe ne dépend pas du revenu du ménage et pèse donc plus lourdement sur les salaires médians. De son côté, la taxe foncière, impôt sur le patrimoine avec lequel les socialistes devraient pourtant être à l'aise, fait l'objet d'assez rares exonérations et plafonnements et pèse sur le revenus des propriétaires à revenus modestes, nombreux en zone rurale. L'impôt sur le foncier non bâti est traditionnellement resté de taux modeste pour préserver l'agriculture. Quant à la taxe professionnelle, quand elle existait encore, elle taxait fortement les deux piliers de l'économie des XIXème et XXème siècle, l'emploi et l'investissement (le capital) et pénalisait donc l'industrie manufacturière et les services peu qualifiés. A cela s'est un temps ajouté, pour les départements, la vignette auto, certes proportionnelle à la puissance fiscale de la voiture (sensément en lien avec la richesse de son propriétaire), mais surtout dépense incontournable en milieu rural.

2 – Face à une fiscalité insoutenable pour les classes moyennes et les entreprises industrielles : entre évasion fiscale et renationalisation des dépenses

Décentraliser en laissant une large part au financement local – ce qui était le projet initial, avec une « autonomie financière » des collectivités locales qui dépassait les 50 % du budget – était possible tant que les attentes à l'égard des collectivités restaient modestes : les écoles, l'approvisionnement en eau potable, quelques améliorations de voirie, le début du soutien à la vie associative, sportive et culturelle. C'est devenu plus difficile avec l'augmentation des besoins en matière de services aux familles, la prise en charge de grandes infrastructures, délaissées par les grands opérateurs nationaux, les aides toujours plus élevées exigées par des entreprises mettant en concurrence les territoires. C'est aujourd'hui impossible quand il s'agit de faire face, comme le font les départements, aux allocations individuelles de solidarités.

Les impôts locaux ont, néanmoins, progressivement augmenté. Les villes, lieux où se cristallisent les exigences de services à la population, en subissent les conséquences. Malgré (ou à cause de) tous leurs efforts d'équipement, toutes ou presque, du bourg rural à la grande ville, subissent des baisses démographiques notoires. Force est de constater que l'écart de taux d'imposition entre la commune centre et les communes périphériques, s'ajoutant aux différences de coût du foncier et de l'immobilier, a nourri un mouvement profond d'évitement fiscal qu'il faut absolument nommer pour ne pas prendre le risque de le voir se reproduire dans les prochaines années à une autre échelle territoriale – par exemple entre régions. L'étalement urbain et ses conséquences sociales et écologiques, c'est aussi de l'évasion fiscale.

Ainsi, progressivement, avec l'augmentation de la fiscalité locale, c'est le niveau contributif des classes moyennes et des entreprises industrielles et de main d'œuvre qui a été relevé. Au point que, face à un impôt jugé injuste ou contreproductif, les gouvernements successifs ont été amenés à accumuler les plafonnements et exonérations puis à en supprimer des pans entiers : la vignette, la part régionale de la taxe d'habitation et la part salaires de la taxe professionnelle sous le gouvernement Jospin, puis l'ensemble de la taxe professionnelle sous le duo Sarkozy/Fillon (2010). A l'exception d'une part de l'impôt sur les entreprises, partiellement remplacé par de nouveaux modes de calcul d'un impôt de moins en moins local et de plus en plus national (CVAE, IFR, ... dont les taux sont fixés nationalement), ces suppressions d'impôts ont été remplacées par des dotations de l'Etat.

La boucle est bouclée : financer les services publics pour tous, comme avant la décentralisation, c'est de nouveau lever l'impôt d'Etat, Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques, Impôt sur les Sociétés, droits de successions qui sont des impôts un peu plus redistributifs que les impôts locaux ... ou TVA, qui ne l'est guère. Ce n'est manifestement pas plus facile aujourd'hui qu'hier...

3 - Une très inégale richesse locale

A la question de l'effort contributif entre habitants et entre entreprises s'ajoute la question des inégalités de ressources entre les territoires. L'immense avantage des « vieux » impôts locaux est que leur assiette, pour inégale qu'elle soit entre territoires, l'était moins que celle des impôts sensés les remplacer. La CVAE (Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises) comme les droits de mutation (DMTO) - dont les taux maximum ont été augmentés au profit des départements - sont plus concentrés dans les régions dynamiques que dans les territoires fragiles. Il en serait de même de l'impôt sur le revenu ou de la CSG pour les particuliers, deux impôts dont il a été envisagé qu'ils aient une part « territoriale ». Plus on cherche une assiette juste et économiquement pertinente entre individus, plus on tend vers une ressource locale inégalement répartie. De savantes formules, très contestées, de redistributions entre collectivités ont donc dû être imaginées pour ne pas condamner brutalement les territoires ruraux et industriels dont les ressources sont en baisse sensible. Ces territoires restent pourtant, avec le choix de non-revalorisation des compensations, condamnés à moyen terme.

Inégale répartition de l'impôt local, crise économique : aujourd'hui, il n'y a plus guère d'élus pour oser faire usage du peu d'autonomie fiscale qui leur reste, c'est-à-dire augmenter les impôts locaux. **Le système est condamné à la tempérance.**

Il reste donc à examiner ou proposer plusieurs pistes. Certaines sont d'ores-et-déjà tentées, avec leurs risques, leurs échecs assurés, leurs espoirs fragiles et leurs limites.

4 - « Que faire ? » : les indispensables péréquations

Il n'est pas souhaitable de remettre en cause les impôts sur l'habitation et sur le foncier, taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et non bâti, cotisation foncière des entreprises : il s'agit là d'impôts ayant une assiette relativement stable, indispensables pour une gestion sereine des collectivités locales. On voit par contraste, avec les impôts sur les flux (DMTO, CVAE), combien ils sont sensibles aux variations conjoncturelles et peu sûrs en termes de recettes budgétaires. Il est urgent, en revanche, de mener à son terme une évolution identifiée depuis

des années : **la révision des bases des impôts locaux** (taxe d'habitation et taxe foncière). Cette révision reste indispensable, pour des raisons d'efficacité et de justice sociale.

L'intercommunalité a été une tentative de réponse aux inégalités de charges et d'imposition entre commune centre et périphérie. Quoique ferme défenseuse de la commune, **je milite pour que les compétences obligatoires des intercommunalités soient obligatoirement exercées**, autrement dit que les communes membres et leurs délégués ne puissent pas réduire à néant ce qui est considéré comme d'intérêt communautaire au sein des compétences transférées. Il n'y a pas de crime contre la démocratie locale à l'inscrire dans la loi. A défaut, l'incitation reste financière mais les résistances feront perdre encore des années à des territoires déjà en difficulté : cela ne me semble pas souhaitable. La représentation nationale a le droit – le devoir même – de dire l'intérêt général quand il est malmené.

Le renforcement de l'intercommunalité devrait progressivement conduire à un **atténuer les écarts de taux d'imposition entre les communes d'une même intercommunalité**. Aujourd'hui, ce sont les dotations qui sont transférées d'une collectivité à une autre quand une compétence nouvelle est transférée et cela ne s'accompagne que rarement d'un transfert d'impôts. **On pourrait imaginer un mécanisme incitant à ce glissement** qui permettrait d'appeler des niveaux globaux de contribution plus homogènes entre les habitants d'une même intercommunalité. A défaut, comme je l'avais proposé il y a quelques années, il faudra sans doute donner une dimension écologique à la fiscalité locale pour faire contribuer, à sa juste mesure, l'habitat dispersé.

Les métropoles qui sont l'intercommunalité en grand devraient idéalement contribuer à **réduire les inégalités sur leur territoire. Encore faudra-t-il en faire l'évaluation assez rapidement** -. Cette évaluation ne devra pas porter sur tel ou tel indicateur de croissance des seules métropoles mais, d'une part sur ce qui se vit dans les banlieues, par la relégation enfin vaincue – ou non –, **à l'aune d'un projet républicain réaffirmé** ; et d'autre part, sur la capacité de cette croissance à bénéficier au reste du pays. **Si c'est cela, alors cela aura valu la peine**. Sinon, on n'en retiendra que les effets néfastes, la fracture inéluctablement accentuée entre les métropoles et les territoires non métropolitains.

Il est à peu près certain en effet que s'approfondiront les inégalités entre les métropoles et le reste du pays. Avoir voulu créer de grandes régions autour de métropoles juste après avoir dépouillé les régions de leurs prérogatives sur le territoire métropolitain, sensément moteur de l'ensemble régional, est l'exemple même d'une séquence de décisions totalement incohérentes prises ces dernières années. Cela impose des compensations fortes en direction des villes petites et moyennes et de la ruralité : **le législateur est-il prêt à imposer une redistribution des richesses à des métropoles qui viennent d'affirmer leur puissance ?** On voit, dans les débats entre Paris et les autres départements, combien c'est difficile. Les quelques annonces récentes en faveur des petites villes et de la ruralité vont dans le bon sens. Nous devons nous engager à les rendre durables et d'ampleur suffisante.

Pour réduire les inégalités territoriales à l'échelle régionale, plus que la clarification des compétences, c'est le transfert d'une compétence dédiée des départements vers les régions qui a été proposée : collèges, routes, transports routiers. Il aurait fallu en expliquer le sens, **la création sous l'égide de la région d'une véritable péréquation intra-régionale**. Autrement dit, prendre acte du fait que la décentralisation avait non pas atténué mais bien creusé les inégalités entre territoires et qu'il était temps d'y mettre un terme. Le paradoxe est que l'on pense les régions capables de cette péréquation quand l'Etat serait disqualifié ou impécunieux

pour le faire. Il aurait été plus fidèle à l'esprit de la décentralisation que l'Etat s'engage sur une péréquation effective de ses dotations en faveur des territoires les plus fragiles, en laissant aux échelons locaux, décisionnaires *in fine*, le soin de les gérer.

Pour les conseils généraux, même recentrés sur leur cœur de métier, il n'y a pas de solution durable sans un **financement national et pérenne des allocations individuelles de solidarité**, Revenu de Solidarité Active, Allocation Personnalisée d'Autonomie pour les Personnes âgées et Prestation de Compensation de Handicap. Résoudre la question du RSA par la fusion des différentes allocations sociales (Allocation de Solidarité Spécifique, RSA, Prime Pour l'Emploi) est sans doute une piste utile à explorer. Concernant les allocations d'autonomie, les financements prévus dans la loi sur le vieillissement, pour utiles qu'ils soient, ne sauraient suffire. Le chantier doit être repris, dans le cadre d'une réforme fiscale qui reste nécessaire.

5 - « Que faire ? » : revisiter le contenu des politiques publiques

On ne peut à ce stade éluder la piste de **la dépense publique mieux maîtrisée**. Elle porte son lot d'interpellations légitimes pour des élus de gauche, convaincus de la force de l'action publique pour construire un projet républicain et solidaire. C'est l'objet des débats sur **la fin de la clause de compétence générale. J'y suis favorable**. Car être de gauche n'interdit pas d'être exigeant quant à l'usage de l'argent public. Il est trop de projets discutables qui finissent par se faire, simplement parce qu'on a, dans un tour de table où chacun se tient par la barbichette, trouvé les financements : l'exercice des contrats de projet Etat-Région et de leurs déclinaisons dans les départements et les agglomérations en est une bonne illustration. Une autre en est des instructions redondantes de dossiers dans les domaines économiques ou associatifs. **La loi en cours de discussion doit être claire – et ferme – sur ce point**. Il n'est pas sûr qu'on en prenne le chemin. Il est pourtant indispensable que les régions et les départements, bousculés par les métropoles, se concentrent leurs priorités si elles veulent rester utiles à leurs territoires. Il serait nécessaire que la revue des doublons englobe aussi l'action des Caisses d'Allocations Familiales, agissant pour le compte de l'Etat dans le domaine de l'action territoriale en direction des familles (petite enfance, enfance-jeunesse et logement) : les fonds qu'elles gèrent pourraient utilement être transférés aux conseils généraux.

Plus largement, **la question du contenu des politiques publiques et des priorités doit être posée et appelle à des réflexions de fond sur notre société**. Jusqu'où et à quelles conditions la puissance publique doit-elle soutenir l'économie du spectacle, sportif et culturel, avec son lot d'équipements toujours plus exigeants ? Comment réguler, au bénéfice de l'intérêt général, les relations entre les collectivités et les entreprises, lesquelles ont pris l'habitude d'appeler l'argent public pour tous leurs financements, immobilier, recherche et innovation, capitaux et trésorerie, formation, mises aux normes, ... ? Doit-il y avoir une limite dans les services rendus aux familles et, pour reformuler la question, quelle vie propose-t-on aujourd'hui aux parents pour qu'ils aient tant besoin de services pour prendre en charge leurs enfants (où l'on pourrait opportunément rouvrir le débat sur le travail du dimanche ...) ? Quel est le rôle effectif des normes et comment l'intérêt public doit être défendu, entre nécessaire protection de nos concitoyens et outil de lobbying des entreprises imposant leurs innovations techniques, joliment qualifiées de « leviers de croissance » ? Quelle évolution et à terme quelle place des systèmes et services publics confrontés à l'exploitation privée des innombrables données numériques concernant les individus et les territoires ?

6 - « Que faire ? » : surtout, éviter la fuite en avant ...

Vient enfin la question de **nouvelles bases de fiscalité locales**, avec l'espoir de certains Présidents de région de pouvoir lever un impôt régional sur le revenu. Que les régions retrouvent une part d'autonomie fiscale est sans doute souhaitable. Que l'on cible un impôt plus redistributif que les anciens impôts locaux est une bonne chose, même si le potentiel imposable reste très variable entre régions. Mais dans le prolongement du long processus décrit plus haut, je veux alerter sur le risque auquel les conseils régionaux s'exposent, dans le monde tel qu'il est, à créer une fiscalité différenciée entre régions de France. Dans une économie mondialisée, on voit quel usage en ont fait les entreprises et les particuliers les plus aisés pour circuler entre pays européens et au-delà. Le risque, surtout dans un paysage politique moins favorable pour la gauche, c'est le risque du dumping fiscal au sein même du pays.

7 - Trente ans après, c'est toujours le même combat : la social-démocratie au défi de l'équilibre entre liberté et justice

Que conclure ? le mouvement actuel est clairement un mouvement contraire de celui qui avait prévalu il y a trente ans. Sans doute parce qu'on est allé trop loin, sans discernement ou avec insuffisamment de garanties.

Qui décide ou va décider ? Des élus intercommunaux moins proches qu'hier ne l'étaient les élus communaux. Des élus d'une grande région moins proches que ceux d'un département. Or la société a changé, nos concitoyens demandent – exigent – de plus en plus à être associés aux décisions qui les concernent. La « démocratie participative » des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux n'est qu'une aimable discussion entre quelques privilégiés. Ce mouvement ne sera pas longtemps tenable. A nouveau, il va falloir réinventer la démocratie locale.

A-t-on réduit les inégalités ? Partiellement. Insuffisamment. Les évolutions positives doivent sans doute assez peu à la décentralisation mais plutôt à des lois et règlements qui ont opportunément étendu à tous des dispositifs testés localement (CMU, RMI puis RSA, APA, ...) et à des investissements d'infrastructures stratégiques pour l'équilibre du territoire (réseau autoroutier de Bretagne ou du Massif Central par exemple). Mais les banlieues qui se retirent du fonctionnement démocratiques, les espaces ruraux qui votent massivement FN nous rappellent que la lutte contre les inégalités est toujours le principal défi pour la gauche.

Qui finance ? De plus en plus, s'agissant de fiscalité locale, les classes moyennes qui, pour une part, n'en peuvent plus, pour une part ont perdu le sens de l'impôt. Dans la guerre des idées, le chacun pour soi s'est insidieusement imposé. Faut-il attendre des événements dramatiques pour rappeler le sens d'une construction commune et solidaire de la vie ensemble ?

Il n'y a pas de réponse satisfaisante pour l'action publique locale sans retrouver, au niveau du pays ou de l'Europe, des marges de manœuvres financières au service d'une ferme volonté de réduction des inégalités : réforme fiscale globale, lutte contre la fraude fiscale, lutte contre l'évasion fiscale, convergence fiscale au moins européenne, taxation des flux financiers, ...

La réponse financière n'est pas locale : elle ne peut être que nationale. Et européenne.