



# **Pour une nouvelle ambition socialiste au service de la décentralisation**

**> Contribution au Projet socialiste**

**Mai 2006**

## Introduction

**Le rendez-vous manqué de l'acte II de la décentralisation voulu par Jean-Pierre Raffarin constitue un échec à deux titres :** la philosophie néolibérale qui a animé cette réforme a pris le pas sur l'enjeu de renforcement de la démocratie locale que doit constituer la décentralisation ; la question territoriale (celle des échelons politiques pertinents à retenir) a été négligée au profit de concessions aux conseils généraux. Cependant, face à cet échec, l'absence d'une vision alternative de la part de la gauche, qui a pourtant été l'instigatrice du premier mouvement de décentralisation, laisserait – à tort – penser que l'élan de 1982 est désormais brisé et qu'il n'existe pas de décentralisation inspirée par d'autres logiques que celle de la recherche d'une efficacité accrue de l'État central qui chercherait à se débarrasser ainsi d'un excès supposé de tâches.

A l'occasion du débat sur la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, il était fréquent d'entendre dire que la droite était favorable à la décentralisation et que la gauche y était opposée. Si elle est erronée, cette perception des enjeux du débat n'en révèle pas moins qu'il existe peut-être à gauche, sur cette question importante, un déficit programmatique. En plus de cela, dans sa conversion au néolibéralisme intervenue au milieu des années quatre-vingts, une partie de la droite française a abandonné son discours jacobin et bonapartiste de 1982. Elle a récupéré l'idée décentralisatrice et l'a dévoyée en la réduisant à son expression minimale. Conçue essentiellement comme un levier supplémentaire de la réforme de l'Etat, comme une source d'efficacité accrue, la décentralisation a été détournée de son ambition première : moderniser un modèle politique excessivement rigide et imprégné par un centralisme jacobin devenu obsolète et renforcer la démocratie en rapprochant le lieu de prise de décision du citoyen.

**La décentralisation est souvent perçue, sûrement parce qu'elle est longtemps apparue comme telle, comme une « question technocratique ». Il s'agit pourtant d'une question essentielle aujourd'hui dont la gauche doit de nouveau se saisir.** Le renforcement du pouvoir local est en effet une tendance commune à tous les Etats européens que l'on peut considérer principalement comme une manifestation d'un puissant processus de rationalisation politique. Refuser cette réalité, c'est refuser la possibilité de peser sur son cours, refuser de l'infléchir dans le sens de nos valeurs pour en faire un levier de notre action et de notre projet.

**Plus largement, des choix politiques qui ont été faits dans la période récente se dégagent en France le sentiment d'une réticence inavouée à consacrer la dimension politique de la décentralisation.** La persistance d'une approche souvent limitée aux considérations administratives et à la contribution que la décentralisation pouvait apporter à la simple réforme

de l'Etat a abouti à une configuration insatisfaisante. Un grand écart s'est en effet creusé entre, d'une part, le fait que les collectivités territoriales exercent un nombre croissant de compétences et, d'autre part, l'absence de vitalité démocratique qui caractérise trop souvent la vie politique locale.

**Un choix clair doit être fait pour assigner à la décentralisation la dimension politique qu'elle mérite.** Ce choix n'a pas été fait en 2003. Les socialistes sont aujourd'hui invités à franchir cette étape tout aussi essentielle que celle de 1982. Il s'agit donc à présent de choisir entre, d'un côté, une décentralisation minimaliste, réduite à une approche technocratique, et de l'autre, une décentralisation qui puise son inspiration et sa légitimité dans les valeurs de la gauche. C'est à l'élaboration d'une telle réforme, à l'écriture de ce récit que nous sommes, nous socialistes, conviés. C'est un thème à reconquérir, ne nous y trompons pas. Après l'élan de 1982, le moment d'un « second souffle » est venu.

**Ainsi devons-nous, plus largement, engager une réflexion d'ampleur afin d'apporter des réponses aux « impensés » de la décentralisation en France.** Quelles peuvent donc être les grandes lignes d'un projet de réforme de la décentralisation et de la démocratie locale porté par le Parti socialiste ? Les moteurs d'une décentralisation inspirée par des valeurs de gauche doivent rester le renforcement de la démocratie locale, l'affirmation de l'échelon régional dans une Europe qui a vocation à s'appuyer sur des dynamiques régionales fortes, la clarification des échelons locaux dans un souci d'efficacité et de transparence et le développement d'un système volontariste et souple de péréquation au nom de la solidarité républicaine. Mais nos instruments doivent être radicalement repensés à l'aune du nouveau contexte. La présente contribution a vocation à dresser un diagnostic dans ses grandes lignes et à esquisser les pistes d'une nouvelle conception de la décentralisation qui doit être portée par la gauche.

**Il ne s'agit pas ici d'ouvrir à nouveau le débat sur la pertinence de transférer telle ou telle compétence aux collectivités territoriales mais d'esquisser les réformes du cadre institutionnel et de la péréquation qui nous paraissent aujourd'hui nécessaires.** Nous devons privilégier cet aspect car la réalisation de réformes sur la base des propositions que nous formulons ici est, à notre sens, un préalable à toute discussion sur les transferts de compétences qui seraient pertinents.

## La nécessité d'un bilan et d'un inventaire de l'acte I

### ■ Une rupture dans le modèle politique français, source de rééquilibrage

Qu'il soit achevé ou non, bien qu'il ait souvent institutionnalisé des pratiques déjà à l'œuvre avant 1982 en leur donnant un cadre, **l'acte I a consacré une rupture salubre à une tradition centraliste séculaire**. En plus de constituer une rupture, cette réforme, conjuguée aux effets des politiques volontaristes d'aménagement du territoire et de « géographie volontaire », a eu un effet de rééquilibrage entre les territoires qui est aujourd'hui perceptible. Sous-estimer cet impact et souhaiter revenir en arrière serait une erreur.

### ■ Un premier mouvement inachevé

**Cependant, un constat s'impose à la gauche : les lois de 1982 ont amorcé une rupture qui n'est pas achevée et qu'il faut approfondir.** Tout d'abord, des corrections devront être apportées aux effets pervers ou aux imperfections de ce premier mouvement. Le cadre institutionnel qui s'est développé est très complexe, trop complexe. La péréquation financière demeure très insuffisante. Le non respect des blocs de compétences et les multiples empiètements ont renforcé cette complexité. Les capacités d'intervention des collectivités demeurent trop faibles, notamment sur le plan financier. Il est par ailleurs difficile de parler d'émergence d'une démocratie locale, les exécutifs régionaux étant, par exemple, rarement élus sur la base de leur bilan local mais plutôt au gré des humeurs nationales. De la qualité de notre autocritique dépendra celle de notre nouveau projet.

## Un nouveau contexte, de nouveaux enjeux

### Un contexte radicalement différent de celui de 1982

Une fois posée l'exigence de poursuivre ce mouvement, il faut rappeler que le contexte actuel n'est évidemment pas celui de 1982 et que les enjeux liés au renforcement du pouvoir local ont considérablement changé. Plusieurs phénomènes doivent attirer l'attention des socialistes dans la perspective de la définition d'une nouvelle décentralisation et, plus largement, dans une logique de « réactualisation » de notre grille de lecture de la réalité. Ils sont tous liés aux mutations résultant de la mondialisation. Parmi eux, l'atomisation du pouvoir politique et les problèmes qu'elle pose à la démocratie mais aussi les fortes contraintes auxquelles les systèmes redistributifs et de péréquation qu'implique la décentralisation sont soumis.

### L'atomisation du politique dans l'univers de la « *gouvernance polyarchique* »

Au nom d'un processus actuellement à l'œuvre de rationalisation du travail politique et des politiques publiques, une multitude d'acteurs se partagent les compétences. Nous sommes entrés dans l'ère de ce que les politistes appellent la « gouvernance polyarchique ». Or celle-ci ne va pas sans poser des problèmes. En atomisant de manière dissymétrique le politique face au processus de concentration économique inhérent au capitalisme, elle favorise l'impuissance politique et participe indiscutablement à l'affaiblissement du pouvoir de régulation de la collectivité. Au-delà de la complexité du paysage institutionnel que cette atomisation génère, elle menace aussi la démocratie représentative à laquelle, nous républicains, nous sommes attachés. Elle la menace directement car nombre des acteurs du pouvoir local qui émergent ainsi n'ont pas de légitimité démocratique directe. Elle la menace aussi indirectement : en éclatant la sphère politique, le rôle des groupes de pression est renforcé car le pouvoir d'influence devient déterminant dans une telle architecture politique. L'égalité de représentation politique, telle qu'elle est censée être institutionnalisée par le suffrage universel, est ainsi de fait remise en cause.

Ces dérives ne sauraient être le prix à payer de l'efficacité des politiques publiques. Il faut endiguer ce processus qui, sous couvert de rationalisation, menace de dépolitiser l'ordre institutionnel local, tout en tenant compte d'une exigence d'efficacité. Notre défi est en somme et presque paradoxalement, puisque nous parlons de décentralisation, de « re-concentrer » le pouvoir au niveau local et de « re-politiser » le cadre institutionnel. Il faut donc cibler les compétences sur les institutions les plus pertinentes territorialement pour leur donner une

visibilité et ainsi simplifier le système institutionnel local. Nous évoquerons plus loin les axes programmatiques que cela peut impliquer.

## **Les contraintes et les limites du levier de la péréquation**

**Un des risques d'une décentralisation préservant l'autonomie financière des collectivités territoriales est inévitablement de voir les inégalités entre territoires se développer.** Pour pallier ce risque, la gauche, attachée à la solidarité, a souvent invoqué la nécessité de redistribuer verticalement une partie des ressources financières locales au plan national.

**Cependant, dans un contexte où les systèmes redistributifs centralisés sont contestés et font face à de fortes contraintes, il faut être conscient des limites du recours à un tel levier.** Non pas qu'elles aient été atteintes, mais il faut comprendre que décentraliser sans creuser les inégalités suppose alors un grand écart croissant qui posera de plus en plus de problèmes de légitimité au système de péréquation. La mondialisation et les mutations économiques très rapides qui ont affecté les territoires ont en effet rendu encore plus hétérogène la répartition des problèmes sociaux et économiques et les ont ainsi concentrés. La visibilité des bassins industriels sinistrés et à fort taux de chômage, des banlieues en grande difficulté, ou des zones rurales en voie de désertification s'est accrue, faisant courir à ces territoires un risque de stigmatisation. Dans un tel contexte de visibilité des territoires défavorisés et destinataires de l'effort de péréquation, des transferts financiers massifs au plan national peuvent être contestés par les collectivités favorisées.

La légitimité est la clef de voûte et la condition de stabilité de tout système redistributif. **S'il existe un processus de dichotomisation entre bénéficiaires et contributeurs à l'effort de solidarité, la cohésion nationale et le système lui-même peuvent être fragilisés.** Il ne s'agit nullement ici de cautionner les égoïsmes mais d'être conscient des limites de ce levier dont la gauche a toujours invoqué la nécessité. Ce ne peut-être un levier infini de solidarité. **Il faut inventer, dans son prolongement, de nouveaux outils et logiques permettant d'assurer la nécessaire solidarité tout en évitant l'écueil de cette stigmatisation des territoires bénéficiaires.**

## L'échec de la réforme Raffarin : il faut « rejouer l'acte II »

A l'aune des pistes de réflexion évoquées, il convient de dresser un bilan du précédent avatar de la décentralisation. La tentative d'un « acte II » par Jean-Pierre Raffarin dans le cadre d'une réforme constitutionnelle peut être considérée comme un échec. En dépit de l'inscription dans la Constitution de l'idée de « *République décentralisée* », la déception a été grande. Au-delà des atteroiements sur les transferts financiers, trois angles d'attaque doivent être privilégiés pour construire une alternative.

### Une réforme réductrice et teintée de l'approche « technocratique »

La promotion qui a entouré cette réforme et l'enthousiasme des réformateurs libéraux est révélatrice : **l'accent a presque exclusivement été mis sur l'enjeu d'efficacité, l'acte II version Raffarin étant présenté comme un nouveau levier de la modernisation de l'Etat.** Cela renvoie à la conception minimaliste et technocratique de la décentralisation que nous avons décrite plus haut et qui a séduit une droite longtemps rétive à de telles évolutions. Par conséquent, l'enjeu de renforcement de la démocratie locale a été délaissé. Certains promoteurs de la réforme ont même été jusqu'à insinuer qu'un des objectifs subsidiaires était de réduire la pression fiscale en ne garantissant pas de compensation financière des nouveaux transferts aux collectivités.

### Un acte manqué : la question territoriale oubliée

Conséquence de l'approche évoquée plus haut, la question cruciale des échelons politiques et des découpages pertinents pour l'action, qui renvoie plus largement à l'architecture institutionnelle locale, aurait dû être traitée dans cette réforme. La droite a manqué cette opportunité de clarification qui est pourtant urgente.

### Des dérives potentielles

**Deux grandes dérives pourraient par ailleurs constituer le passif de la réforme Raffarin :** le risque d'une *décentralisation sans moyens*, dont – hélas – la droite n'a pas l'apanage, et le risque d'une décentralisation par *effet de cliquet*, encouragée par le droit d'expérimentation.

**La première dérive, et probablement la plus évoquée, est celle de voir l'Etat central déléguer aux collectivités locales des compétences sans les accompagner des transferts**

**financiers adaptés.** Ce risque est avéré dans le cadre de la réforme Raffarin dans la mesure où, en dépit d'un discours officiel rassurant, tous les transferts n'ont pas été garantis financièrement. Le danger est d'autant plus grand que la dépendance des collectivités aux dotations étatiques les rend vulnérables aux arbitrages d'un Etat qui a la plus grande peine à pérenniser le financement des dispositifs qu'il crée lui-même. Un tel écueil ne fait que renforcer la nécessité d'avoir, pour les collectivités, une fiscalité propre à leur disposition et dont elles tirent l'essentiel de leurs ressources. Mais cela n'exclurait pas les dérives non plus, car le gouvernement – y compris le gouvernement Jospin – a fait souvent porter ses réductions d'impôts sur la fiscalité locale (suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, de la part régionale de la taxe d'habitation et de la vignette automobile).

D'autre part, les débats qui ont eu lieu, au moment du vote de la réforme, sur le *droit à l'expérimentation* (art. 72 alinéa 4 de la Constitution<sup>1</sup>) illustrent la prudence du législateur dans cette voie et les problèmes qu'elle pose. **Outre la menace directe qu'il représente pour le principe unitaire, le droit à l'expérimentation présente deux risques.** D'abord, un *risque d'irréversibilité* selon lequel le législateur est susceptible de pérenniser de façon automatique des transferts de compétences censés être expérimentaux, donc provisoires. Ce premier risque est très important dans la mesure où, en cas d'invalidation et de non généralisation par le Parlement d'une expérimentation, la collectivité concernée risque de s'opposer à l'abandon de la compétence en arguant des lourds investissements qu'elle a dû réaliser. Un *risque d'effet de cliquet* naît donc du droit à l'expérimentation : ces nouvelles dispositions risquent en effet d'introduire une décentralisation dans laquelle le législateur n'assisterait que passivement à la validation des expérimentations et donc, *ipso facto*, à la généralisation progressive et non maîtrisée de transferts de compétences dans le giron du pouvoir local.

**Toutes ces critiques ne doivent rester sans suite.** La gauche aurait tort de se limiter à un discours purement critique car sa responsabilité est toute autre : elle doit « rejouer cet acte II » sur la base de ses idées et valeurs.

---

<sup>1</sup> « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »



## Quels axes programmatiques pour les socialistes ?

### Un vide programmatique révélé par le débat sur la réforme Raffarin

Le constat dressé en introduction sur la perception erronée que l'opinion a de la gauche au sujet de la décentralisation n'est pas anodin. Beaucoup ont cru, au moment du débat sur la réforme Raffarin, que nous étions opposés par principe à la décentralisation, oubliant que les lois de 1982 sont l'œuvre des socialistes. Notre opposition au projet de l'UMP a instillé dans les esprits l'idée qu'elle dénotait surtout un vide programmatique. Il est donc d'autant plus urgent de construire un projet alternatif et solide qui réponde point par point aux enjeux posés plus haut, aux critiques formulées contre la réforme Raffarin.

### Trois grands axes de réflexion

Pour relever les défis évoqués précédemment, notre réflexion doit s'engager dans trois directions et sur trois thèmes majeurs.

- > **La démocratie** : comment moderniser le cadre politique local et donner ainsi corps à une vraie démocratie locale ?
- > **La question territoriale et institutionnelle** : dans quel sens modifier notre cadre institutionnel afin d'insérer nos territoires dans une Europe des régions ? Comment mettre un coup d'arrêt à l'atomisation du pouvoir politique au niveau local ?
- > **La solidarité** : dans quel sens repenser les outils de solidarité et de péréquation ?

Ces pistes de réflexion ont vocation à permettre d'envisager des propositions concrètes en vue du Projet pour 2007.

## Pour un cadre institutionnel local plus démocratique

**Le renforcement de la démocratie locale doit être une priorité des socialistes.** Face aux menaces que l'atomisation du politique fait peser sur la démocratie, il faut d'urgence moderniser la démocratie représentative locale et développer de façon coordonnée des formes de démocratie participative dans le but de « re-politiser » le cadre institutionnel local.

### Moderner la démocratie représentative locale

**Les détracteurs de la décentralisation l'accusent de renforcer les potentats locaux et de favoriser les logiques clientélistes.** Face à ce risque potentiel, il convient, tout en réaffirmant l'importance du contrôle des instances représentant l'Etat (préfets, chambres régionales des Comptes, etc.), de moderniser la vie politique locale sur la base de plusieurs pistes de réflexion :

- > **La réforme des modes de scrutins.** Il faut assouplir les seuils d'un mode de scrutin régional qui lamine excessivement les petites formations politiques. En revanche, le maintien des deux tours de scrutin peut être intéressant car il permet aux électeurs de « censurer » préalablement les alliances et les coalitions et d'éviter des configurations dans lesquelles des coalitions se forment à l'*insu* des électeurs à l'issue d'un tour unique.
- > **L'élection directe des membres des structures intercommunales.** Nous reviendrons sur cette idée dans la partie consacrée à l'architecture institutionnelle.
- > **La définition d'un statut de l'élu local** ainsi que **le mandat unique** doivent être des priorités de cette refonte du cadre politique local.
- > **La séparation des pouvoirs entre les fonctions de présidence d'une assemblée délibérante locale et de présidence de l'exécutif.** Cette séparation, qui est la base de la démocratie, existe en Espagne dans le cadre des Communautés Autonomes où il existe un président du Parlement régional et un président de l'exécutif régional. **Le président de l'exécutif doit ainsi être responsable devant l'assemblée délibérante qui peut lui retirer sa confiance.** Il doit pouvoir rendre régulièrement compte de son action. Il n'est pas digne d'une démocratie que de tels mécanismes n'existent toujours pas au niveau local.

## ■ Développer la démocratie participative

Articulée avec une démocratie représentative locale modernisée, la démocratie participative est un outil intéressant (budget participatif, référendum d'initiative citoyenne et locale, droit de pétition, conseils de quartiers, conseils municipaux des jeunes, etc.). **Elle donne tout son sens à l'idée de « rapprochement du lieu de prise de décision des citoyens » et doit être l'occasion de renforcer le lien social dans les villes et les quartiers où celui-ci est fragilisé.** Tout en évitant les pratiques plébiscitaires par l'instrumentalisation par les élus de telles structures ou face au risque avéré d'appropriation et de détournement des institutions de démocratie participative par des minorités extrémistes, doit s'imposer l'idée que, comme tout instrument d'exercice de la démocratie (il en a été de même pour le suffrage universel avant que n'intervienne « l'individuation du vote » hors du champ d'influence des notables), ces nouveaux outils doivent être progressivement « apprivoisés » par les citoyens et acteurs locaux. La confiance dans le rôle politique de la société civile hors des canaux d'expression habituels (ceux de la démocratie représentative) est une condition préalable de cette évolution. Cette extension de la démocratie doit nous permettre de dynamiser la démocratie locale tout en ayant à l'esprit que ces outils doivent être encadrés dans un système fondé sur la **codécision entre structures de démocratie directe et élus.** Ceux qui sont élus au suffrage universel continuent à jouer un rôle prépondérant dans le processus décisionnel.

## Pour un cadre institutionnel local plus simple et transparent

### Pourquoi repenser l'architecture institutionnelle ?

L'architecture institutionnelle locale est souvent comparée en France à un « mille-feuilles » du fait du nombre record des échelons, facteur d'opacité et de complexité. **Cette situation est préjudiciable tant elle favorise l'idée d'une dissémination excessive du pouvoir politique.** L'incapacité du citoyen à déterminer l'origine et la responsabilité d'une décision politique et le fait que la responsabilité politique soit de fait diluée sont les conséquences immédiates d'une telle configuration. L'incompréhension et les frustrations que peut susciter cette dilution ainsi que cette impossibilité d'identifier clairement un responsable politique fragilisent à terme la démocratie. Il est ensuite difficile pour un élu de défendre son bilan local. **D'autre part, la nécessité évoquée dans notre diagnostic de « re-concentrer » le pouvoir pour pallier les dérives de l'atomisation du politique justifie également une simplification radicale du cadre institutionnel.**

### « Re-concentrer » le pouvoir sur deux grands pôles de compétences

Les politistes identifient souvent plusieurs niveaux de pouvoir : *supra-étatique* (institutions internationales et Union européenne), Etat et niveau *infra-étatique*. Ce dernier comprend à son tour deux échelons majeurs : un échelon *intermédiaire* (entre l'Etat et le local) dont on ne sait, en France, si ce sont les conseils généraux ou régionaux qui jouent ce rôle et un échelon *local* qui regroupe les communes et les structures intercommunales.

**Notre projet doit proposer une « re-concentration » des compétences au niveau local, qui serait salubre à bien des égards, autour d'un pôle local et d'un pôle intermédiaire.** Il faut, pour ce faire, définir les collectivités qui sont les plus pertinentes pour jouer ces deux rôles bien distincts.

**Les régions doivent être un échelon intermédiaire privilégié** entre le niveau local et les niveaux national et supranational. Plus à même que le département de représenter, aux yeux des citoyens, une réalité territoriale pertinente en tant qu'échelon intermédiaire, la région doit représenter une réalité porteuse de sens. Hélas, les capacités budgétaires des régions sont de moitié inférieures à celles des départements.

**La région a par ailleurs un rôle particulier à jouer dans la préservation des services publics et de leur maillage, notamment dans les zones rurales.** Un dialogue doit être engagé

entre les usagers, les élus et l'Etat pour définir au mieux les besoins de chaque territoire et assurer ainsi à tous les Français un égal accès aux services publics.

**La suppression du conseil général** et du département en tant qu'échelon politique (et non administratif) est donc clairement posée. Cette suppression a été exclue de l'acte II alors que le conseil général fait bien souvent doublon avec les autres échelons politiques et notamment la région. Le mode de scrutin très archaïque des cantonales, trop souvent avancé comme unique argument de cette suppression par la gauche et qui ne respecte pas la proportionnalité démographique (la population d'un canton peut varier de 1 à 10 dans un département comme la Manche), doit justifier aussi notre préférence pour la région, territoire bien plus pertinent pour l'action. Supprimer le conseil général peut donc participer à cet effort de clarification **en transférant une grande partie de ses attributions au conseil régional. Cependant, la suppression « administrative » du département n'est pas souhaitable car le transfert de la gestion des prestations versées par le conseil général (APA, RMI, RMA, etc.) aux services déconcentrés de l'Etat peut constituer une option intéressante.**

**Le pôle local doit privilégier l'intercommunalité comme collectivité de référence.** Elle permet des économies d'échelle substantielles dans des régions pauvres qui peuvent ainsi s'équiper en infrastructures alors que les petites communes n'ont pas la taille critique<sup>2</sup>. Néanmoins, l'attachement des Français à leur commune, territoire très significatif sur le plan culturel et identitaire ne doit pas être négligé. Songer à substituer de façon autoritaire l'intercommunalité à la commune serait une gageure purement technocratique et déconnectée de réalités identitaires qui comptent pour beaucoup dans la pertinence des territoires et dans l'efficacité de l'action conduite dans leur cadre. Mais le rôle de l'Etat doit être en revanche d'inciter à des regroupements de communes par un dialogue et une concertation permanents. Les outils pour ce faire existent déjà : communauté de communes, d'agglomération ou communautés urbaines, etc. Il existe un potentiel à exploiter du côté de l'intercommunalité, d'autant plus que cette idée a fait son chemin au point de devenir très populaire dans l'opinion<sup>3</sup>. Il faut donc s'appuyer sur cette popularité pour faire face à une majorité actuelle qui souhaiterait revenir en arrière et pour aller plus loin dans le processus. La marge de manœuvre pour transférer une grande partie des compétences des communes vers les structures intercommunales est en effet bien plus large qu'il n'y paraît<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Pourtant, dans un contexte de remise en cause de l'intercommunalité par l'actuelle majorité, cet aspect est occulté par le fait que les frais de fonctionnement élevés de ces structures ont penché dans le sens d'un alourdissement de la dépense publique. Mais il n'est qu'à voir en Bretagne, région pionnière, ce que le développement de l'intercommunalité a apporté en terme d'équipements collectifs. Ces derniers n'auraient jamais vu le jour si de petites communes, et pauvres de surcroît, avaient agi isolément. Si l'expérience contredit l'idée d'économies d'échelle, c'est surtout sur les dépenses de *fonctionnement*, pas sur celles d'*investissement*, car la capacité d'investissement est logiquement accrue par de tels regroupements. En définitive, l'empilement des frais de fonctionnement des services des collectivités locales n'est pas tant imputable à l'intercommunalité qu'à la multiplicité des échelons à laquelle nous nous proposons de remédier ici.

<sup>3</sup> Selon un récent sondage Ifop intitulé « les Français et l'intercommunalité », 87% des Français considèrent l'intercommunalité comme une « bonne chose » pour leur commune contre 12% qui pensent le contraire. Ils sont 90% chez les sympathisants de gauche.

<sup>4</sup> Selon ce même sondage, il y a chez les Français, malgré un attachement à la commune, une très forte conviction que la plupart des compétences (à l'exception de l'aide aux personnes âgées et de la petite enfance) doivent être exercées par l'intercommunalité plutôt que par les communes isolément.

Néanmoins, le transfert d'une grande partie des compétences sur les structures intercommunales et le passage d'une *intercommunalité fonctionnelle* (SIVOM) à une *intercommunalité de projet* (communautés de communes, d'agglomération, communautés urbaines, etc.) posent immédiatement la question de leur légitimité démocratique. Mais les cantonales étant dès lors supprimées, **l'élection directe des membres d'assemblées intercommunales** n'est plus un scrutin supplémentaire et constitue une solution très pertinente au « déficit démocratique » de l'intercommunalité<sup>5</sup>. La nécessité d'une fiscalité propre à ces structures s'imposera également. Il s'agit d'éviter la prolifération actuelle d'impôts forfaitaires liés à un service précis (cf. redevance sur l'enlèvement des ordures ménagères ou REOM) qui nuisent à l'équité de notre système fiscal et à ses grands principes.

**Les socialistes peuvent ainsi avancer l'idée d'un cadre institutionnel local simplifié autour de deux grandes collectivités bien distinctes : un conseil régional renforcé et une intercommunalité qui bénéficiera de transferts de compétences des communes.** Notre système en serait grandement simplifié et toutes les dérives évoquées dans notre diagnostic endiguées. Ce « grand soir » local serait comparable à la rupture introduite en 1982.

## **Redécouper les régions françaises**

Au nom d'un discours très répandu selon lequel les régions françaises sont de taille insuffisante ou « inférieure à la taille critique européenne », il faudrait regrouper les régions dans des ensembles interrégionaux, souvent présentés sous la forme de huit « grandes régions ». Cette vision technocratique est un non sens politique car elle aboutit à délimiter des ensembles qui ne représentent aucune réalité tangible aux yeux de la plupart des citoyens. Le problème des régions françaises ne réside pas tant dans leur taille (on pourrait même dire que les disparités de superficie sont bien plus importantes dans de nombreux Etats) que dans la pertinence de certains découpages.

**La question du maillage ou du découpage territorial se posera inévitablement dans des pays comme la France s'ils veulent poursuivre la décentralisation et en tirer un profit maximal sur le plan de l'efficacité et de la démocratie.** Le développement d'une *démocratie de proximité* implique, pour qu'il produise une véritable dynamique locale, que le découpage territorial soit cohérent et corresponde à des réalités (spatiales, économiques, historiques, culturelles, etc.) susceptibles de lui donner un sens aux yeux du citoyen. Par exemple, la région Pays de la Loire est-elle une entité significative lorsque l'on s'aperçoit dans les enquêtes que la très grande majorité des habitants sont incapables de mentionner les noms des cinq départements qui la composent ? Pour poursuivre avec l'exemple du Nord-Ouest de la France, la séparation en deux de la Normandie est-elle porteuse de sens pour ses habitants ? Le fait est que l'idée de Grand Ouest peut être pertinente pour engager des collaborations interrégionales mais ne peut constituer une entité régionale clairement identifiable en Europe. Un redécoupage des régions, non contre la volonté des habitants mais conformément à celle-ci est une réforme nécessaire qui ne menace pas l'unité nationale.

<sup>5</sup> Sans sombrer dans une « religion des sondages », symptomatique des démocraties d'opinion, on peut néanmoins souligner que d'après le sondage Ifop cité auparavant, seuls 31% des Français se contentent du système actuel de désignation des membres des structures intercommunales. Ils sont en revanche 68% à réclamer l'élection directe de ces membres (dont 35% au niveau communal et 33% au niveau intercommunal).

## **Faire du Sénat une véritable chambre de représentation des régions**

Le caractère sclérosé, en dépit des timides réformes en cours, de l'institution sénatoriale est perceptible à travers son mode de désignation et l'absence d'alternance, pourtant gage de démocratie. Il conduit certains à réclamer la simple suppression du Sénat.

Cependant, l'enjeu de l'existence d'un contre-pouvoir parlementaire légitime la préservation du bicamérisme comme principe de nos institutions. Pourquoi ne pas faire du Sénat une véritable chambre de représentation des Régions ? Les Présidents des Régions pourraient être membres de droit de cette institution. La présence de représentants des collectivités locales serait l'occasion de débattre de la pertinence de déléguer telle ou telle compétence aux collectivités. Il s'agirait d'une alternative au « droit d'expérimentation » introduit par l'UMP qui risque d'aboutir à une décentralisation inexorable, par « effet de cliquet ». En effet, les collectivités risquent de s'opposer, auprès du Parlement, à la *non pérennisation* (le cas échéant) de transferts de compétences expérimentaux au nom desquels elles ont dû consentir de lourds investissements. Un Sénat profondément rénové permettrait d'offrir un cadre intéressant et permanent de discussion ainsi que de décision sur les questions locales. Il s'agirait aussi d'une alternative crédible au « droit d'expérimentation » et cette proposition permettrait de pallier le risque d'une décentralisation incontrôlée. Les présidents des exécutifs régionaux pourraient ainsi échanger entre eux sur leurs expériences pilotes et débattre de la pertinence de décentraliser telle ou telle compétence sans remettre en cause, pour autant, les principes unitaires et l'unité nationale.

## **Des régions motrices insérées dans une Union Européenne des régions**

Ce projet de décentralisation s'inscrit par ailleurs dans la perspective d'une Europe des régions dont il ne faut pas exagérer la portée tant il peut parfois s'agir d'un cliché politique. Cependant, sans remettre en cause le modèle républicain, les propositions évoquées plus haut doivent participer à cette logique européenne.

## Repenser nos systèmes de solidarité et de péréquation

### Poursuivre la redistribution dans le cadre d'un système de solidarité nationale

Les dispositifs de péréquation verticale au plan national, au travers de multiples dotations, doivent rester au cœur de notre conception de la solidarité territoriale. Leur dotation doit être augmentée car certaines inégalités entre territoires demeurent inacceptables. Certains territoires cumulent les handicaps et peinent à attirer l'activité car leur faible potentiel fiscal dû à la pauvreté de la population les contraint à appliquer des taux d'imposition rédhibitoires. Entre Neuilly-sur-Seine et La Courneuve, le fossé est énorme. Les inégalités entre villes vont de 1 à 30 en France. Face aux mutations rapides de la mondialisation, des territoires restent désarmés. Des efforts particuliers doivent donc être faits en direction des ces territoires – et notamment de l'outre-mer – afin d'assurer une véritable égalité entre tous les Français. Ils doivent bénéficier d'un effort volontariste de péréquation sans quoi la cohésion sociale et territoriale restera lettre morte. C'est notre rôle.

Au-delà d'un effort accru dans ce sens, une simplification d'ampleur des concours de l'Etat dans l'optique d'une plus grande lisibilité est plus que jamais nécessaire. **C'est pourquoi nous proposons la simplification des dotations aux collectivités territoriales autour de deux piliers : une dotation de fonctionnement et une dotation d'équipement.** Pour la première, il s'agirait de poursuivre l'élargissement de la DGF amorcé en 2004 et d'aboutir à une **dotation unique de fonctionnement.** La deuxième devra regrouper principalement la DGE. **Ces deux dotations seraient modulées en fonction de variables globales et correctrices des inégalités telles que le potentiel fiscal.**

Mais, comme nous l'avons vu dans notre diagnostic, la péréquation verticale ne peut être un levier illimité de solidarité. Il faut envisager un prolongement de cet effort par des systèmes locaux plus souples dits « de péréquation horizontale ». Ces derniers méritent débat.

### Favoriser les solidarités locales par la péréquation horizontale

La taxe professionnelle unique (TPU), déjà existante dans le cadre de certaines structures intercommunales, constitue un outil intéressant de redistribution au niveau local sur la base des recettes de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises, dans un périmètre donné. Le développement de systèmes locaux de péréquation introduit une souplesse plus grande ainsi qu'une plus grande autonomie des acteurs locaux. Il limite les effets de stigmatisation car il repose sur des mécanismes plus souples et décentralisés.



**La crise des banlieues a une nouvelle fois illustré à quel point l'intercommunalité était une impasse si elle aboutissait à constituer des « clubs » de communes riches d'un côté et des structures rassemblant des communes défavorisées de l'autre.** L'Ile-de-France offre un exemple de cette dérive. L'effet de péréquation locale décrit plus haut n'a donc absolument pas joué. Il convient donc de tenir compte (par l'intervention du préfet) de cette dimension dans la constitution des structures intercommunales. Si un effort est réalisé dans le sens de la « mixité », il sera possible de faire de l'intercommunalité un formidable levier de péréquation et de solidarité, en complément des actuelles dotations de solidarité urbaine. Cet effort est désormais urgent dans les espaces urbains où sont juxtaposés des territoires très riches et d'autres très pauvres, comme en région parisienne.

Il est cependant évident qu'un tel prolongement du système de péréquation reste peu opérant dans les régions les plus enclavées, qui cumulent les handicaps et comptent peu ou pas de grandes entreprises. Pour ces régions, notre réflexion doit donc s'orienter vers une péréquation indirecte que constituent les politiques d'aménagement du territoire.

## **Réaffirmer le rôle d'une politique volontariste d'aménagement du territoire**

**Notre réflexion ne doit pas se limiter aux outils de solidarité financière qui visent à réparer les inégalités *a posteriori* (selon la logique réparatrice de l'Etat-providence) mais s'étendre aux outils d'aménagement du territoire qui permettent, en répartissant plus équitablement les infrastructures et donc les chances de développement, de favoriser l'égalité des chances et donc de corriger les inégalités *a priori*, à la racine.** Une politique volontariste d'aménagement du territoire, fondée clairement sur une discrimination positive à caractère territorial, s'inscrit ainsi dans une logique réformatrice ambitieuse qui doit être celle du Parti socialiste. Une telle politique n'est pas nouvelle puisqu'elle a été longtemps mise en œuvre par l'Etat. Sa logique de « spatialisation de la notion d'égalité » a eu un effet de rééquilibrage notable en France. Le remarquable bilan du Plan Routier Breton<sup>6</sup> (PRB) de 1968-1969 est emblématique de cette réussite certes coûteuse mais qui a largement porté ses fruits.

Cependant, il est nécessaire de réaffirmer le rôle de cette politique, dans notre Projet, aux côtés des instruments de péréquation financière que nous avons évoqués, pour deux raisons. La première est que cet outil est aujourd'hui menacé par une fronde qui conteste sa légitimité dans un contexte de mondialisation ; la deuxième est qu'il faut replacer cet effort de re-légitimation de la politique d'aménagement du territoire dans le cadre de notre projet et en cohérence avec les autres outils de solidarité mentionnés.

**A la politique d'aménagement du territoire fondée sur le critère d'équité et de solidarité tendent à se substituer, dans un contexte de mondialisation, des choix politiques**

<sup>6</sup> Le PRB a, il faut le rappeler, consisté en un plan d'infrastructures de près de 7 milliards d'euros dont la réalisation aura finalement été étalée jusqu'aux années quatre-vingt-dix. D'autres projets ont ensuite été annexés à cet ambitieux programme. La construction, entre autres, d'un réseau de routes à quatre voies quadrillant la péninsule, a été à l'origine du « miracle breton » : la région a, malgré un modèle de développement aujourd'hui vulnérable (crises agricoles mondiales qui se propagent souvent aux autres secteurs de l'économie, problèmes environnementaux), assuré son rattrapage économique en comblant son retard en matière d'industrialisation.

**d'aménagement ciblés sur les territoires déjà bien insérés dans la mondialisation, au nom d'un critère de *compétitivité*.** Ce dernier objectif est évidemment important mais toute politique d'aménagement du territoire est aujourd'hui soumise à une tension croissante et à une oscillation entre ces deux stratégies fondées sur l'*équité* ou la *compétitivité*. Le CIADT de décembre 2003 du gouvernement Raffarin a traduit une volonté de compromis qu'il faut reconnaître. Mais le fait que certains projets dans les régions les plus enclavées aient été écartés démontre à lui seul que le compromis actuel ne permet, tout au plus, que de contenir les inégalités entre territoires<sup>7</sup>. L'objectif est alors beaucoup moins ambitieux que celui d'une réduction des inégalités qui doit être au cœur de notre projet.

L'idée que les territoires devraient uniquement s'appuyer sur leurs propres atouts et qu'il faudrait abandonner les politiques planifiées d'aménagement au profit d'un désengagement de la collectivité n'est donc pas satisfaisante car source potentielle d'inégalités inacceptables. La présence d'infrastructures est un élément déterminant de l'attractivité des territoires pour la plupart des secteurs de l'industrie. C'est donc sur ce point que doit porter l'effort. Il ne s'agit pas moins que de tendre vers l'égalité des chances de développement des territoires dans la mondialisation en donnant plus à ceux qui cumulent les handicaps.

**La disqualification contemporaine des politiques volontaristes placée sous l'impulsion de l'Etat qui a conduit le gouvernement à supprimer les CPER et à leur substituer les *contrats de projets* est une impasse.** Il existe au contraire aujourd'hui, sans se situer dans une logique étatiste forcenée, une forte demande de volontarisme politique à laquelle le Parti Socialiste se doit de répondre en assignant à l'Etat un rôle d'impulsion lorsque celui-ci est le seul à pouvoir le jouer. **Cette impulsion peut passer notamment par la mise en œuvre d'une nouvelle génération de contrats de plan Etat-régions (CPER), incluant des dispositifs de garantie de l'exécution complète par l'Etat des programmes inscrits.** Les taux d'exécution par l'Etat restent en effet médiocres et la non réalisation des promesses de financement conduit les collectivités à se substituer en partie à l'Etat pour faire aboutir les projets inscrits initialement dans les contrats de plan.

*Telles peuvent être ainsi les lignes de force de notre Projet en matière de décentralisation et de démocratie locale. C'est en tout cas sur la base d'une ambition renouvelée qui concilie l'égalité, la démocratie et l'efficacité que le Parti socialiste doit engager cet important chantier.*

---

<sup>7</sup> Nous citerons, à titre d'exemple, le projet ferroviaire de ligne POLT (Paris-Orléans-Limoges-Toulouse) qui n'a pas été retenu au profit des LGV desservant des régions plus dynamiques. Il faut ajouter à cela que de nombreux projets routiers, comme la RCEA (Route Centre Europe Atlantique), qui ne sont pas des liaisons autoroutières concédées mais qui reposent sur l'aménagement progressif de routes nationales, ont pris énormément de retard. Retard aggravé car ces projets sont tributaires des choix budgétaires de l'Etat, problème dont le médiocre taux d'exécution des programmes inscrits dans les actuels CPER vient témoigner. Enfin, du fait de l'interdiction des procédures « d'adossement » (financement des tronçons d'autoroutes déficitaires par les recettes des liaisons rentables) par la réglementation européenne sur la concurrence, des sociétés d'autoroutes désormais privatisées risquent de se désintéresser davantage des liaisons autoroutières dans les zones isolées et donc moins fréquentées. Une intervention publique volontariste n'en est donc que plus urgente.

## Table des matières

<b>■ Introduction.....</b>	<b>2</b>
<b>■ La nécessité d'un bilan et d'un inventaire de l'acte I.....</b>	<b>4</b>
Une rupture dans le modèle politique français, source de rééquilibrage .....	4
Un premier mouvement inachevé .....	4
<b>■ Un nouveau contexte, de nouveaux enjeux.....</b>	<b>5</b>
Un contexte radicalement différent de celui de 1982.....	5
L'atomisation du politique dans l'univers de la « gouvernance polyarchique ».....	5
Les contraintes et les limites du levier de la péréquation.....	6
<b>■ L'échec de la réforme Raffarin : il faut « rejouer l'acte II ».....</b>	<b>7</b>
Une réforme réductrice et teintée de l'approche « technocratique ».....	7
Un acte manqué : la question territoriale oubliée.....	7
Des dérives potentielles.....	7
<b>■ Quels axes programmatiques pour les socialistes ? .....</b>	<b>9</b>
Un vide programmatique révélé par le débat sur la réforme Raffarin .....	9
Trois grands axes de réflexion .....	9
<b>■ Pour un cadre institutionnel local plus démocratique .....</b>	<b>10</b>
Moderniser la démocratie représentative locale .....	10
Développer la démocratie participative .....	11
<b>■ Pour un cadre institutionnel local plus simple et transparent .....</b>	<b>12</b>
Pourquoi repenser l'architecture institutionnelle ?.....	12
« Re-concentrer » le pouvoir sur deux grands pôles de compétences .....	12
Redécouper les régions françaises .....	14
Faire du Sénat une véritable chambre de représentation des régions .....	15
Des régions motrices insérées dans une Union Européenne des régions.....	15
<b>■ Repenser nos systèmes de solidarité et de péréquation.....</b>	<b>16</b>
Poursuivre la redistribution dans le cadre d'un système de solidarité nationale .....	16
Favoriser les solidarités locales par la péréquation horizontale .....	16
Réaffirmer le rôle d'une politique volontariste d'aménagement du territoire .....	17